

**RAPPORT D'ÉVALUATION
PREMIÈRE ÉTAPE DE L'ÉVALUATION DU
RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA (RPC)**

Direction générale de l'évaluation
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

juillet 1995

Table of Content

- Résumé
- Chapitre I - Introduction
- Chapitre II - Raison d'être du Programme
- Chapitre III - Réalisation de l'objective
- Chapitre IV - Rentabilité et questions connexes
- Chapitre V - Connaissance du RPC
- Annexe
- Notes de fin

Résumé

1.0 INTRODUCTION

Le présent rapport constitue un résumé des résultats et des conclusions de la première étape de l'évaluation du Régime de pensions du Canada (RPC), c'est-à-dire de la composante pension de retraite du RPC et de son mode de financement. Le mandat de la présente évaluation a été approuvé le 16 janvier 1993 par le Comité de vérification et d'évaluation de Santé et Bien-être social Canada.

1.1 CONTEXTE

Le RPC accorde aux cotisants et à leurs familles un niveau de protection de base contre la perte de revenus due à la retraite, à une invalidité ou au décès du cotisant. Les prestations du RPC ont été conçues afin d'assurer un taux de base de remplacement du revenu à la retraite que doit compléter le revenu provenant d'autres sources. L'objectif bien précis était de remplacer le revenu brut dans une proportion de 25 % du revenu moyen gagné en carrière jusqu'à concurrence du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP), qui représente à peu près le salaire moyen par activité économique. Le RPC fait partie d'un ensemble de programmes fédéraux qui comprend aussi le Programme de la sécurité de la vieillesse (SV), le Programme du supplément de revenu garanti (SRG) et l'allocation au conjoint (AAC), un crédit d'impôt et un droit à pension en raison de l'âge ainsi que des programmes provinciaux et territoriaux de soutien du revenu pour les personnes âgées. Le RPC et le Régime de rentes du Québec (RRQ), qui est semblable au RPC, sont des programmes publics obligatoires et contributifs dont les prestations sont établies en fonction des gains. Le RPC a été conçu pour être autosuffisant. En effet, toutes les prestations du RPC sont versées à partir des cotisations des employés et des employeurs et des revenus de placement du Fonds de placement du RPC.

Environ 9,6 millions de personnes ont cotisé au RPC en 1991, tandis que 3,1 millions ont cotisé au RRQ. En 1991, les cotisations totales au RPC, qui ont atteint 8,1 milliards de dollars, ont presque décuplé par rapport à 1971. Le nombre de prestataires du RPC est passé d'environ 187 000 en 1971 à presque 1,9 million en 1991, c'est-à-dire qu'il a presque décuplé, tandis que les sommes versées au titre des prestations de retraite ont augmenté, passant d'environ 57 millions de dollars en 1971 à approximativement 7,6 milliards en 1991. Les données pour 1993 indiquent que le nombre de prestataires de pensions de retraite du RPC a augmenté, frisant les 2,1 millions, tandis que les versements ont augmenté

pour atteindre près de 9,2 milliards de dollars.

1.2 PORTÉE DE L'ÉVALUATION

Les questions posées dans le cadre de la présente évaluation ont été les suivantes :

- ✓ Est-ce qu'un RPC obligatoire et contributif est encore justifié compte tenu du système des pensions privées et de l'État?
- ✓ Quelle est la proportion du revenu brut et du revenu net des retraités qui provient du RPC?
- ✓ Quels sont les taux de remplacement du revenu des pensions de retraite du RPC et du système de pensions de l'État dans son ensemble?
- ✓ L'augmentation projetée des taux de cotisation et des prestations menace-t-elle le maintien du RPC dans sa forme actuelle?
- ✓ Les considérations relatives à la démographie et au marché du travail pour l'avenir témoignent-elles en faveur du changement du mode de financement du RPC?
- ✓ Le RPC remplit-il son rôle? Est-il important ou souhaitable que le Fonds du RPC maximise ses revenus d'intérêt de la même façon que les fonds de pension privés?
- ✓ Les transferts entre les générations par l'intermédiaire du RPC peuvent-ils être justifiés?
- ✓ Quels messages doivent être transmis aux Canadiens quant au rôle et à la viabilité du RPC?

Dans le cadre de l'évaluation, la pension de retraite du RPC n'est pas examinée uniquement comme un élément distinct, mais aussi comme une composante du système de dépenses fiscales ayant une incidence sur les personnes âgées.

2.0 RÉSULTATS

Les résultats de cette étape de l'évaluation du RPC sont résumés sous chacune des questions de l'évaluation et des catégories de questions, à savoir la raison d'être du programme, la réalisation de l'objectif, la rentabilité et la connaissance du RPC. Un rapport d'évaluation distinct présente un résumé plus détaillé de l'analyse, pour chacune des questions de l'évaluation.

2.1 RAISON D'ÊTRE DU PROGRAMME

Question : Est-ce qu'un RPC obligatoire et contributif est encore justifié compte tenu du système des pensions privées et de l'État?

La protection offerte par les régimes de pension du secteur privé présente des lacunes, en particulier chez les travailleurs à faible revenu. Seulement 49 % des travailleurs rémunérés de 20 à 64 ans bénéficiaient en 1989 de la protection de régimes de pension agréés (RPA) d'employeurs. Cette protection comportait toutefois de grandes différences selon la taille de l'entreprise, le niveau de revenu, l'âge et le sexe et entre le secteur public et le secteur privé :

- ✓ 54 % des hommes et 42 % des femmes bénéficiaient en 1989 de la protection d'un RPA, mais seulement 24 % des travailleurs à temps partiel bénéficiaient d'une telle protection;
- ✓ 73 % des travailleurs du secteur public bénéficiaient d'une protection, contre 39 % seulement des travailleurs du secteur privé;
- ✓ moins de 15 % des employés des entreprises comptant moins de 20 employés bénéficiaient d'une protection, contre 72 % des employés des entreprises comptant au moins 500 employés;

✓ 82 % des personnes qui gagnaient entre 40 000 \$ et 60 000 \$ bénéficiaient d'une protection, contre seulement 27 % des personnes dont le revenu était inférieur à 20 000 \$.

Comme dans le cas des RPA, les données concernant les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) indiquent que les programmes de pension du secteur privé sont plus importants pour les travailleurs dont le revenu est plus élevé. En 1991, environ 75 % des déclarants dont le revenu se situait entre 20 000 \$ et 29 999 \$ ont cotisé au RPC ou au RRQ, comparativement à 23 % et à 29 % respectivement de cotisants à un RPA et à un REER; toujours en 1991, 62 % des déclarants dont le revenu se situait entre 10 000 \$ et 19 999 \$ ont cotisé au RPC ou au RRQ, comparativement à 9 % et à 17 % respectivement pour les RPA et les REER. Les personnes âgées à faible revenu comptent beaucoup plus sur le système de pensions de l'État (RPC et SV/SRG) pour leur revenu de retraite. Il n'avait pas été prévu que les RPA et les REER répondraient aux besoins des personnes âgées les plus nécessiteuses.

L'attente voulant que la protection des régimes privés de pension d'employeur (RPA) et que les REER s'ajoutent aux prestations du RPC et du RRQ ne s'est pas concrétisée pour bon nombre de travailleurs. Les changements survenus sur le marché du travail, notamment la présence d'un plus grand nombre de travailleurs à temps partiel, un plus grand roulement des travailleurs et le plus grand nombre de travailleurs autonomes, ont aussi contribué à cette lacune sur le plan de la protection offerte par les pensions.

Ces faits nouveaux en ce qui concerne les régimes de pension privés et l'intégration du RPC dans la plupart des RPA indiquent nettement qu'un RPC obligatoire et sous régie publique est nécessaire et souhaitable. Le RPC complète tous les programmes nationaux de prestations aux personnes âgées des secteurs public et privé comprenant des pensions privées volontaires (RPA et REER), la SV, le supplément de revenu garanti (SRG) assujetti à une évaluation du revenu et les programmes provinciaux complémentaires.

2.2 RÉALISATION DE L'OBJECTIF

Question : Quelle est la proportion du revenu brut et du revenu net des retraités qui provient du RPC?

2.2.1 Le RPC et le RRQ comme sources de revenu

La proportion d'hommes et de femmes âgés seuls et de couples âgés qui tirent un revenu du RPC et du RRQ a augmenté considérablement entre 1981 et 1991 au fur et à mesure que ces deux régimes se sont développés, mais il existe encore des différences importantes entre les sous-groupes de la population âgée.

Chez les personnes âgées seules, environ 80 % des hommes et 68 % des femmes recevaient des prestations du RPC et du RRQ en 1991, contre 64 % et 40 % respectivement en 1981. En 1991, environ 90 % des couples dont les deux conjoints avaient atteint l'âge de 65 ans recevaient des prestations du RPC et du RRQ (contre quelque 78 % en 1981). Les personnes âgées dont le revenu est inférieur au seuil de faible revenu (SFR) établi par Statistique Canada en 1986 sont moins susceptibles de recevoir des prestations du RPC et du RRQ que les personnes âgées ayant des revenus plus élevés. En 1989, environ 64 % des hommes âgés seuls, 43 % des femmes âgées seules et 68 % des couples âgés ayant un revenu inférieur au seuil de faible revenu ont reçu des prestations du RPC.

2.2.2 Composition du revenu brut

Les prestations du RPC constituent une partie de plus en plus importante du revenu des personnes âgées.

✓ En 1991, les pensions du RPC et du RRQ ont représenté 18 %, 15 % et 17 % respectivement du revenu brut des hommes seuls, des femmes seules et des couples. L'augmentation en points de pourcentage dans la part des prestations du RPC et du RRQ entre 1981 et 1991 a été à peu près égale chez les trois groupes (environ sept points).

✓ Parmi les personnes se situant sous le seuil de faible revenu en 1989¹, la part du revenu brut provenant du RPC et du RRQ a été d'environ 19 % pour les hommes âgés vivant seuls, d'environ 12 % pour les femmes âgées vivant seules et d'environ 13 % pour les couples.

✓ En 1991, la SV et le SRG ont compté respectivement pour 31 % et 39 % du revenu total pour les hommes seuls et les femmes seules, comparativement à une proportion d'environ 29 % du revenu brut des couples. Il s'agit d'une diminution de 2 % à 4 % de la proportion du revenu de ces groupes par rapport à 1981.

✓ En 1991, les pensions provenant de régimes privés ont représenté 14 % du revenu brut des femmes âgées seules et 20 % de celui des hommes âgés seuls ou des couples âgés; l'augmentation en points de pourcentage dans la part des prestations de régimes privés entre 1981 et 1991 a été à peu près la même pour les hommes et les femmes seuls (approximativement cinq points), et d'à peu près neuf points pour les couples.

✓ La part du revenu provenant de placements a connu une baisse entre 1981 et 1991; en 1991, cette part a constitué 18 % du revenu brut des hommes âgés seuls et 22 % de celui des femmes âgées seules et des couples âgés. Entre 1981 et 1991, la diminution en points de pourcentage dans la part des revenus de placements a été à peu près la même pour les hommes et les femmes seuls (approximativement huit points), et de cinq points pour les couples. (Il s'agit peut-être d'un phénomène cyclique.)

2.2.3 Taux de remplacement du revenu

Question : Quels sont les taux de remplacement du revenu des pensions de retraite du RPC et du système de pension de l'État dans son ensemble?

Le RPC a été conçu pour compléter le programme de la sécurité de la vieillesse qui existait alors. On s'attendait à ce que les régimes de pension privés complètent les pensions du RPC et contribuent à élever le taux de remplacement global. Au début, on visait à ce que les prestations maximales du RPC (25 % des gains moyens) et la pension complète de la SV (18 % des gains moyens en 1965) combinées remplacent 43 % des gains bruts moyens (qui avoisinent le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP)) pour un travailleur seul rémunéré au salaire moyen. Dans la présente évaluation, on établit donc à 43 % du revenu brut la norme pour le remplacement du revenu devant provenir du RPC, de la SV et du SGR ainsi que des crédits d'impôt. Comme le remplacement du revenu vise à prévenir une diminution peu souhaitable du niveau de vie au moment de la retraite, le remplacement du revenu disponible est toutefois un indicateur plus pertinent. Il a donc été utilisé.

Les prestations maximales du RPC et celles de la SV et du SRG (et les crédits d'impôt pour personnes âgées - le crédit en raison d'âge et des prestations de 1 000 \$ d'un régime privé) combinées remplacent 43 % du revenu brut d'avant la retraite au salaire moyen (MGAP) de 33 400 \$ en 1993 pour une personne âgée seule n'ayant pas de revenu de retraite provenant d'un régime privé. Ces prestations remplacent 56 % du revenu disponible de cette même personne âgée seule. À elle seule, la prestation maximale du RPC remplace environ 24 % et 32 % respectivement du revenu brut d'avant la retraite et du revenu disponible à un revenu moyen correspondant au MGAP pour la même personne. Il s'agirait à peu près du taux de remplacement des gains d'avant la retraite pour une personne ayant pris sa retraite en 1993 après avoir travaillé pendant les vingt-six années pendant lesquelles le RPC a été en vigueur (de 1966 à 1992) et qui a gagné le salaire annuel moyen au cours de sa vie professionnelle. L'objectif du RPC, qui vise à assurer 25 % des gains moyens ouvrant droit à pension, est atteint.

Le taux de remplacement du revenu brut d'avant la retraite assuré par le RPC allié aux programmes de la SV et du SGR et aux crédits d'impôt pour personnes âgées atteint en général (et dépasse) l'objectif de 43 % des critères d'évaluation (ou environ ce qui a été remplacé lors de l'entrée en vigueur en 1966) pour les personnes d'à peu près tous les niveaux de revenu et celles dont le revenu se situe sous la moyenne. Aucun objectif n'est fixé pour le taux de remplacement pour l'ensemble du système.

2.2.4 Taux de rendement

Les taux de rendement antérieurs par génération établis par l'actuaire en chef du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) et par d'autres chercheurs ont été passés en revue, et les taux de rendement par génération et individuels ont été calculés.

Pour le RPC dans son ensemble, les taux de rendement interne par génération se stabilisent à un taux nominal d'environ 5 % (taux réel de 1,5 %) pour les générations futures (à partir de 2002), et entre 6 % et 7 % (taux réel de 2,5 % à 3,5 % en supposant que le taux annuel d'inflation se maintiendra à 3,5 %) pour les cotisants actuels ayant moins de 30 ans. Les premières générations de cotisants au RPC bénéficient exceptionnellement de taux de rendement élevés se situant entre 11 % et 20 % pour leurs cotisations en raison de la mise en place progressive du régime; les prestations obtenues ont dépassé de beaucoup leurs cotisations.

Le taux de rendement nominal individuel provenant uniquement de la pension du RPC² serait d'environ 8,2 % (taux réel de 4,7 %) pour une personne pour laquelle la tranche d'imposition fédérale la plus élevée a été de 17 %, qui a pris sa retraite à 65 ans et qui a vécu jusqu'à 85 ans. Le taux de rendement nominal correspondant pour un travailleur autonome (qui paie les cotisations au RPC de l'employé et de l'employeur) serait d'environ 5,6 % (taux réel de 2,1 %). Selon un document publié récemment (« Monographie actuarielle du RPC »), les taux de rendement réel pour la Bourse canadienne, les obligations à long terme, les valeurs hypothécaires et les bons du Trésor se sont situés respectivement à 3,8 %, 2,6 %, 2,6 % et 2,9 % entre 1966 et 1993. Un rajustement de ces taux de façon à tenir compte des frais d'établissement et d'administration associés à leur utilisation en vue d'obtenir des revenus de retraite, ou de façon comparable au calcul du rendement offert par le RPC, ferait diminuer chacun de ces taux d'environ 1 % à 1,5 %.

L'évaluation n'a pas comporté de comparaison explicite entre les taux de rendement de la composante pension du RPC et ceux d'autres véhicules de pension (REER, RPA, Fonds enregistrés de revenu de retraite, etc.). Il aurait alors fallu faire des comparaisons entre les différences réelles dans le risque, la transférabilité, la protection contre l'inflation imprévue, etc. Le rendement de la cotisation exclusive au RPC est particulièrement accru par les particularités exclusives au régime (p. ex., transférabilité intégrale, frais d'administration peu élevés, protection contre l'inflation imprévue, rendement lié à la croissance des gains et improbabilité que le parraïn gouvernemental manque à ses engagements).

2.3 RENTABILITÉ

2.3.1 Capacité de payer du cotisant

Question : L'augmentation projetée des taux de cotisation et des prestations menace-t-elle le maintien du RPC dans sa forme actuelle?

Le type de régime que les futurs cotisants (employés) pourront se payer dépendra de leur revenu disponible, et non de leur revenu brut ou du montant brut de leurs cotisations au RPC. De nombreux commentaires entendus laissent supposer que des taux de cotisation plus élevés au RPC sont synonymes, pour les cotisants futurs, d'un revenu disponible inférieur à celui des cotisants actuels. d'aucuns craignent que les coûts bruts du RPC et du RRQ passent de 2,3 % en 1992 à 4,5 % en 2030, en proportion avec le produit intérieur brut. Selon le *Quinzième rapport actuariel sur le RPC* publié récemment par le BSIF, les taux projetés de cotisation des employés augmenteront de 222 % (de 2,4 % à 7,72 %) des gains cotisables entre 1992 et 2030.

En supposant que le taux de croissance du revenu réel se situe à 1 % par année et que les taux moyens et marginaux d'impôt sur le revenu restent les mêmes, l'augmentation prévue du revenu réel disponible de 1995 à 2030 serait de 32,4 % pour les personnes dont les gains totalisent approximativement le salaire annuel moyen par activité économique, c'est-à-dire le MGAP. Pour ce calcul, il est tenu compte de l'augmentation des taux de cotisation au RPC au cours de cette période. Si les taux de cotisation n'augmentent pas, le revenu réel disponible de ces personnes augmentera d'un autre 6,2 %.

En vertu de cette hypothèse concernant le taux de croissance réel et en supposant que le taux d'imposition ne changera pas (tranches d'imposition et déductions fiscales compensatoires indexées aux salaires moyens), la « capacité de payer » les prestations de retraite du RPC ne devrait pas être beaucoup touchée, étant donné que le revenu réel disponible devrait continuer d'augmenter. d'autres facteurs pourraient toutefois influencer sur la « capacité » et sur la « volonté de payer » pour le RPC, notamment la proportion de la croissance réelle future (gains de productivité) qui serait consacrée à la croissance du revenu disponible des particuliers et la nécessité de financer d'autres programmes et de contribuer à payer ou à réduire la dette du gouvernement. d'autres augmentations des coûts prévus pour des éléments du RPC non reliés à la pension, comme les prestations d'invalidité et de survivant, influeraient aussi sur la capacité de payer pour l'ensemble du programme.

2.3.2 Coût net du RPC dans le système de transfert fiscal

Une proportion importante des prestations contributives au RPC est retournée dans les coffres du gouvernement sous forme de recettes générales plus élevées, ce qui réduit le coût net du RPC et augmente la « capacité de payer ». Selon les estimations (simulations) pour l'année civile 1993, 7,54 milliards de dollars en prestations du RPC et du RRQ ont été retournés aux gouvernements sous forme d'impôt sur le revenu des particuliers (fédéral et provincial), ce qui a réduit les coûts d'autres programmes fédéraux à l'intention des personnes âgées (SV, SRG et AAC). Ce montant représente 42 % des dépenses au titre du RPC et du RRQ pour l'exercice 1993 (18,16 milliards de dollars). Les sommes ainsi recouvrées au moyen de recettes fiscales plus élevées comprennent des sommes respectives de 2,54 milliards de dollars et de

1,84 milliard de dollars pour les gouvernements fédéral et provinciaux, des dépenses réduites de 3,05 milliards de dollars pour les programmes fédéraux de la SV, du SRG et de l'AAC ainsi que des économies totalisant environ 110 millions de dollars pour d'autres programmes. Lorsqu'il est tenu compte du crédit d'impôt (1,78 milliard de dollars) relatif au RPC et au RRQ, le coût net du RPC et du RRQ dans le système de transfert fiscal représente 68 % de son coût brut. Ces estimations ne tiennent pas compte des économies d'impôt réalisées par les employeurs pour leur part des cotisations au RPC et au RRQ.

2.3.3 Préoccupations relatives à la démographie et du marché du travail

Question : Les préoccupations relatives à la démographie et au marché du travail pour l'avenir témoignent-elles en faveur du changement du mode de financement du RPC?

En 1980, la proportion des personnes âgées au sein de la population canadienne (10 %) était sensiblement inférieure à la moyenne dans les pays de l'OCDE (12 %); en 2050, cette proportion sera toutefois à peu près équivalente à la moyenne (21 %). d'ici 2030, quand la majeure partie de la génération issue du « baby-boom » sera à la retraite, le taux de croissance de la population âgée sera plus élevé que dans d'autres pays puisque la population actuelle du Canada est plus jeune. De 1985 à 2025, la double augmentation du ratio de dépendance relatif aux personnes âgées sera jusqu'à un certain point contrebalancée par une diminution du ratio de dépendance pour d'autres groupes (p. ex., les enfants, les étudiants, etc.). Si le taux de représentation des femmes augmente pour atteindre celui des hommes d'ici 2021, le ratio de dépendance de la main-d'oeuvre (c.-à-d. le nombre de gens qui ne font pas partie de la population active divisé par le nombre de gens qui en font partie) devrait être identique au ratio actuel.

Cependant, la redistribution de la population « dépendante » des jeunes aux personnes âgées constitue une source de préoccupation, étant donné que le coût par habitant que représente la population âgée (p. ex., frais médicaux, transferts du RPC, du RRQ et de pensions, etc.) est plus élevé que celui de la population des jeunes. Ainsi, un nombre grandissant de personnes âgées recevront un certain soutien du RPC, du RRQ et de programmes complémentaires de transfert social (SV, SRG et AAC et programmes provinciaux), et il faudra peut-être prévoir des allègements fiscaux pour les personnes âgées (crédits en raison de l'âge et droit à pension). Si d'autres tendances démographiques (vieillesse de la population, cycles d'immigration, etc.) et économiques (pauvreté et chômage) entraînent éventuellement une hausse du coût d'autres programmes gouvernementaux afin de maintenir les niveaux actuels (ou même à la baisse) d'autres avantages sociaux (aide sociale, soins de santé, etc.), le RPC et d'autres programmes gouvernementaux pourraient devenir moins abordables. Il pourrait aussi être nécessaire d'imposer une hausse des taux de cotisation au RPC afin d'assurer le maintien du versement de prestations du RPC non liées à la retraite (c.-à-d. prestations d'invalidité et de survivant).

L'évaluation n'a pas porté sur les conséquences d'autres préoccupations économiques importantes pour l'avenir (p. ex., le contexte fiscal futur).

2.3.4 Rôle du Fonds du RPC

Question : Le Fonds (de placement) du RPC remplit-il son rôle? Est-il important ou souhaitable que le Fonds du RPC maximise ses revenus d'intérêt de la même façon que les fonds de pension privés?

Le RPC s'apparente à un régime par répartition. Les taux de cotisation sont calculés à partir du ratio de dépenses prévu pour les gains cotisables (taux de répartition) et rajustés en fonction des changements qui touchent les revenus de placement du Fonds du RPC et des frais d'administration. Dans le cas du RPC, le Fonds (passif « capitalisé ») est de loin inférieur à la dette actuarielle du Régime, et pour cause. Le Fonds du RPC ne représente qu'une petite partie du passif non capitalisé du RPC, qui n'aurait suffi à payer que deux ans et demi de prestations en 1994. La raison d'être du Fonds est d'atténuer l'effet sur les taux de cotisation des changements prévus et imprévus dans les conditions démographiques et économiques, de sorte que l'on puisse amener lentement et graduellement les cotisations au niveau requis pour verser des prestations aux futurs bénéficiaires.

À la fin de chaque trimestre, tout surplus du solde actif du Fonds du RPC qui dépasse le solde opérationnel constitue une augmentation du Fonds du RPC et peut être prêté aux provinces en proportion des cotisations versées par leurs résidents. l'intérêt couru sur les titres est payable deux fois par année et est fondé sur le rendement moyen à échéance de toutes les obligations d'épargne du Canada en circulation qui viendront à échéance dans vingt ans ou plus. Des remboursements de prêts ont permis récemment au RPC de résister à une chute imprévue des cotisations et à une augmentation toute aussi imprévue des prestations versées (p. ex., de retraite, d'invalidité et de survivant) sans que ne soient modifiés de façon

imprévue les taux de cotisation, ce qui aurait été nécessaire dans un vrai régime par répartition. Cela cadre tout à fait avec l'objet du Fonds.

Dans le cadre d'un régime par répartition établi il serait très difficile, voire impossible, d'éviter les transferts entre générations en opérant un virage vers la pleine capitalisation. Au cours de la période de transition, des générations de travailleurs seraient appelées à contribuer doublement au Régime en payant pour les générations à la retraite à qui on a « promis » une pension en vertu de l'ancien régime par répartition et en contribuant à leurs propres pensions en vertu du « nouveau » système entièrement capitalisé. Le rapport de 1993 de l'Institut canadien des actuaires intitulé *Groupe de travail sur le financement de la sécurité sociale* a appuyé la méthode de financement du RPC. Selon ses conclusions, « cette méthode de financement (par répartition) est pratique et assure pour les prestations futures une sécurité toute aussi concrète que d'autres méthodes de financement, comme une capitalisation actuarielle provisionnelle ».

À titre d'administrateur du Fonds, le gouvernement fédéral ne peut augmenter au maximum ses recettes provenant d'intérêts en imposant aux provinces un taux plus élevé que celui qui est « imposé » par ses propres détenteurs d'obligations, au Canada et à l'étranger. Le taux des obligations à long terme du gouvernement fédéral doit demeurer concurrentiel en regard des taux d'intérêt applicables à d'autres placements sans risque. Si le taux d'intérêt exigé pour le compte devait augmenter, ces intérêts plus élevés devraient être payés à même l'impôt sur le revenu, la taxe professionnelle ou la taxe de vente. Il n'y a pas unanimité quant à l'incidence nette des programmes de pension de l'État sur l'ensemble de l'épargne et de la formation de capital. Dans le cadre de la présente évaluation, on n'a pas examiné la possibilité d'investir une partie du Fonds du RPC dans des éléments d'actif du secteur privé, comme c'est le cas pour le RRQ.

Les rapports indiquant que le RPC serait sur le point de « faire faillite » parce qu'il ne retourne pas sous forme de prêts aux provinces tous les intérêts perçus (et qu'il a été demandé en 1993 et en 1994 de rembourser une partie du capital) ainsi que le coût croissant des prestations constituent des préoccupations. Selon le *Quinzième rapport actuariel sur le RPC* (février 1995) du BSIF, les taux de cotisation au RPC continueront d'augmenter pendant une bonne partie du siècle prochain. Toujours selon le rapport, si aucune augmentation n'est apportée au barème actuel des taux de cotisation (de 1992 à 2017) qui a été négocié en 1991 par les gouvernements fédéral et provinciaux, ou si les prestations ne diminuent pas, le Fonds sera épuisé d'ici 2015 et se retrouvera dans une situation déficitaire entre 2015 et 2022. Cette situation serait causée principalement par l'augmentation des indemnités d'invalidité du RPC. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient alors puiser à même leurs recettes générales afin de combler les insuffisances annuelles de la capitalisation du RPC, et cette somme pourrait aller jusqu'à 18,7 milliards de dollars en 2019. Le *Quinzième rapport actuariel sur le RPC* présente une autre série de taux plus élevés de cotisation au RPC par rapport au barème actuel prévu pour la période se situant entre 1997 et 2019. Ces taux préviendraient une réduction sous 1,56 du ratio compte-dépenses (ratio des fonds du compte de fin d'année du RPC ou du Fonds de placement du RPC par rapport aux coûts annuels de toutes les prestations du RPC ainsi qu'aux frais d'administration) et l'épuisement du compte de fin d'année du RPC. Le même rapport indique toutefois que la situation déficitaire qui existe en vertu de barème actuel des taux de cotisation se corrigerait d'elle-même, étant donné qu'en 2050, le ratio compte-dépenses et le solde de fin d'année du Compte seraient les mêmes, que les taux de cotisation soient augmentés ou qu'ils demeurent les mêmes.

Le barème des taux de cotisation au RPC sera examiné au cours de l'examen quinquennal fédéral-provincial effectué cette année par les ministres des Finances. Par ailleurs, le programme d'invalidité du RPC fait actuellement l'objet d'une évaluation distincte de la part de DRHC.

2.3.5 Transferts entre générations

Question : Les transferts entre générations par le biais du RPC sont-ils justifiables?

Les transferts entre générations sont une conséquence inévitable de la mise en oeuvre d'un régime par répartition, comme le RPC. Les dispositions du RPC relatives aux cotisations et aux prestations constituent une formule aléatoire qui associe le niveau de vie des retraités au niveau de vie de la population en général. Beaucoup de transferts entre générations se produisent dans d'autres secteurs de notre système social. c'est là une conséquence inévitable de la mise en place de programmes non contributifs (SV et SRG). Il existe aussi des transferts entre générations dans les mesures d'allégement fiscal applicables aux cotisations à des RPA et à des REER. Il s'agit d'une conséquence de transferts entre personnes dans le cadre de programmes de politique publique s'appliquant à plus d'une génération. Il existe une certaine répartition des impôts et des prestations qui assure le maintien d'un équilibre approprié entre le niveau de vie de différents groupes et de différentes générations de la société.

Il a été jugé que la présente évaluation ne devait pas comporter une vérification de l'ampleur réelle des transferts antérieurs ou éventuels entre générations par le biais du RPC, comme il n'a pas été envisagé d'adopter d'autres mesures en vue de réduire le nombre de ces transferts. La seule concentration sur le RPC en ignorant d'autres effets inter-programmes et intertemporels ne refléterait pas avec fidélité les transferts nets réels entre générations reliés à l'élément RPC du système d'impôt, de transferts et de pensions.

Les plus jeunes membres de la génération du « baby-boom » financeront une partie des prestations de retraite de leur « aînés » de la même génération, et ces retraités remettront une grande partie de leurs prestations du RPC aux deux instances supérieures. Les générations qui paient les prestations des personnes issues du baby-boom récupéreront en partie leurs cotisations du fait qu'elles devraient toucher elles-mêmes des prestations pendant plus longtemps, étant donné que l'espérance de vie augmente. Dans ce contexte, si la génération de 1974 devait financer ses propres prestations de manière à éliminer toute possibilité de transferts entre générations par le biais du RPC, sa contribution à vie se situerait à environ 87 % du taux de répartition projeté pour les prestations de retraite.

2.4 CONNAISSANCE DU RPC

Question : Quels messages doivent être transmis aux Canadiens quant au rôle et à la viabilité du RPC?

Des données récentes indiquent qu'il existe un grand écart entre la situation réelle du RPC et l'idée que s'en fait le public. Celui-ci ne connaît pas bien l'objet du RPC, c'est-à-dire ce que représente la pension. Par ailleurs, il est craint que les générations futures ne puissent pas ou ne veulent pas payer les prestations promises, et on s'inquiète du caractère abordable éventuel du régime.

Selon les conclusions de l'évaluation, les craintes au sujet de la viabilité du RPC sont exagérées en raison du manque de renseignements au sujet du Régime et d'une interprétation erronée des renseignements disponibles. L'appui du public à l'égard du RPC et sa volonté de payer les cotisations dépendent de la perception de ce qu'offre le RPC à chacun des cotisants et de la façon dont l'information est transmise au public.

3.0 CONCLUSIONS

- ✓ Le RPC contributif et obligatoire est un programme de pension qui est nécessaire. Les régimes de pension privés et les REER offrent une protection inadéquate à de nombreux travailleurs, surtout aux travailleurs à temps partiel et à ceux dont le salaire est peu élevé, aux travailleurs du secteur privé et à ceux qui travaillent pour de petites entreprises. Le RPC complète tous les programmes nationaux publics et privés de prestations pour les personnes âgées comprenant des éléments facultatifs de pensions privées (RPA et REER), la SV, le supplément de revenu garanti (SRG) fondé sur un examen du revenu et des programmes provinciaux complémentaires.
- ✓ Les pensions du RPC représentent une partie de plus en plus importante du revenu brut des personnes âgées ainsi qu'une partie importante du revenu disponible de toutes les personnes âgées.
- ✓ Pour une personne âgée seule, les programmes du RPC, de la SV et du SRG ainsi que les crédits d'impôt pour personnes âgées assurent un taux de remplacement du revenu d'avant la retraite supérieur à 43 % des niveaux de revenu brut se situant sous le salaire moyen par activité économique. Ce taux est le même qu'en 1966, lorsque le programme est entré en vigueur. Il remplace 56 % du revenu disponible de ces mêmes personnes âgées. Aucun objectif général n'a été fixé pour le taux de remplacement prévu pour le « système » (RPC, SV/SRG et crédits d'impôt).
- ✓ La pension maximale du RPC remplace environ 24 % et 32 % respectivement du revenu brut d'avant la retraite et du revenu disponible pour une personne dont le revenu correspondait à la moyenne du MGAP. Le RPC en soi atteint son objectif qui vise à assurer 25 % des salaires cotisables moyens.
- ✓ Pour l'ensemble du RPC, les taux de rendement interne par génération se stabilisent aux alentours d'un taux nominal de 5 % (taux réel de 1,5 %) pour les générations futures, c'est-à-dire pour les générations à partir de l'an 2002, et entre 6 % et 7 % (taux réel se situant entre 2,5 % et 3,5 %) pour les cotisants actuels âgés de moins de 30 ans. Pour la seule composante pension du RPC, les taux de rendement se situeraient aux alentours de 4,7 % pour un employé se situant dans la tranche d'imposition marginale fédérale de 17 % qui a pris sa retraite à 65 ans et qui est décédé à 85 ans. Selon une récente étude réalisée par le Bureau du surintendant des institutions financières, les taux réels de rendement pour la Bourse canadienne,

les obligations à long terme, les valeurs hypothécaires et les bons du Trésor ont été respectivement de 3,8 %, 2,6 %, 2,6 % et 2,9 % au cours de la période se situant entre 1966 et 1993 s'il n'est pas tenu compte des frais d'administration et des frais d'établissement associés à leur utilisation en vue d'assurer un revenu de retraite.

✓ Lorsque la croissance prévue du revenu réel disponible sert d'indicateur, les taux de cotisation projetés ne constituent pas, en eux-mêmes, une indication que le coût du RPC va devenir inabordable. Le RPC va être abordable dans l'avenir moyennant le maintien d'un taux de croissance réel annuel d'au moins 1 %. d'autres facteurs pourraient toutefois influencer sur la « capacité » et sur la « volonté de payer » pour le RPC, notamment la proportion de la croissance réelle future (gains de productivité) qui serait consacrée à la croissance du revenu disponible personnel et la nécessité de financer d'autres programmes et de contribuer à payer et à réduire la dette du gouvernement. d'autres augmentations des coûts prévus pour des éléments du RPC non reliés à la pension, comme les prestations d'invalidité et de survivant, influeraient aussi sur la capacité de payer pour l'ensemble du programme.

✓ L'efficacité du RPC est accrue par ses effets sur les coûts nets des autres programmes destinés aux personnes âgées et sur les recettes fiscales engendrées par les pensions de retraite. Lorsqu'il est tenu compte des crédits d'impôt sur les cotisations au RPC et au RRQ, le coût net de ces deux régimes dans le système de transfert fiscal représente 68 % de son coût brut. Ces estimations ne tiennent pas compte des économies d'impôt que réalisent les employeurs en ce qui concerne leur part des cotisations au RPC et au RRQ.

✓ Les transferts entre générations sont mal compris et ne sont pas facilement mesurables. Ils constituent une conséquence inévitable de l'instauration d'un régime qui n'est pas entièrement capitalisé. Ils représentent un jugement de valeur politique et surviennent également dans d'autres programmes de transfert et d'aide fiscale (p. ex., SRG, RPA, REER, etc.).

✓ Des données récentes indiquent qu'il existe un grand écart entre la situation réelle du RPC et l'idée que s'en fait le public. Ces craintes sont exagérées en raison d'un manque de renseignements pertinents au sujet du RPC.



TABLE DES MATIÈRES

Chapitre I - Introduction

1.1 CONTEXTE

Le rapport qui suit présente les résultats et les conclusions de la première étape de l'évaluation du Régime de pensions du Canada (RPC), c'est-à-dire de la composante pension de retraite du RPC et de son mode de financement. Une deuxième étape de l'évaluation des prestations accessoires du RPC (prestations d'invalidité et de survivant, dispositions d'exclusion pour éducation des enfants, d'exclusion et de partage des droits) débutera bientôt. Le mandat de la présente évaluation a été approuvé le 16 janvier 1993 par le sous-ministre adjoint principal et le président du Comité de vérification et d'évaluation de Santé et Bien-être social Canada¹.

La présente évaluation est conforme à la politique du Conseil du Trésor, selon laquelle les ministères doivent, au besoin, procéder à l'évaluation de leurs programmes, les modifier ou y apporter des changements afin de mieux servir le public canadien².

Les études techniques pertinentes menées par les consultants Paul Dickinson de l'Université McGill et Informetrica Limited renferment une analyse détaillée de la présente évaluation. Certaines des conclusions de ces études de fond ont également fait l'objet d'interprétations et d'analyses par la Direction générale de l'évaluation, de Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Le présent rapport d'évaluation doit aider le lecteur à rassembler chacune des composantes de l'analyse et à en faire un tout afin d'en saisir l'importance et d'établir éventuellement des liens avec d'autres composantes.

Un résumé a été rédigé pour cette étape de l'évaluation du RPC.

1.2 PORTÉE DE L'ÉVALUATION

La première étape de l'évaluation du RPC a pour but de déterminer dans quelle mesure le programme du RPC remplit efficacement sa fonction quant à l'application des dispositions relatives à la pension de retraite et d'évaluer certains aspects de son financement.

Suivent les questions formulées dans le cadre de la première étape de l'évaluation, qui ont trait à la « pension », aux « cotisations » et au « financement ». Ces questions sont classées selon les grandes catégories d'évaluation du Conseil du Trésor (réussite du programme, pertinence du programme et rentabilité).

Réussite du programme (réalisation de l'objectif et répercussions)

- ✓ Quelle est la proportion du revenu brut et du revenu net des retraités qui provient du RPC? (mandat, question A.1)
- ✓ Quels sont les taux de remplacement du revenu des pensions de retraite du RPC et du système de pension de l'État dans son ensemble? (mandat, question A.2)

Ces questions ont trait à la pertinence des pensions de retraite. Les autres questions concernent la raison d'être de la conception du RPC (son mode de financement et de cotisation) et la rentabilité future du RPC.

Pertinence (raison d'être du programme)

- ✓ Est-ce qu'un RPC obligatoire et contributif est encore justifié compte tenu des modifications déjà apportées au système des pensions privées et de l'État et de celles en voie de l'être? (mandat, question B.1)
- ✓ Le RPC remplit-il son rôle? Est-il important ou souhaitable que le Fonds du RPC maximise ses revenus d'intérêt de la même façon que les fonds de pension privés? (mandat, question B.2)

Rentabilité (stratégies de rechange nécessaires, le cas échéant)

- ✓ Les transferts entre générations par l'intermédiaire du RPC peuvent-ils être justifiés? (mandat, question B.3)
- ✓ L'augmentation projetée des taux de cotisation et des prestations menace-t-elle le maintien du RPC dans sa forme actuelle? (mandat, question B.4)
- ✓ Les considérations relatives à la démographie et au marché du travail pour l'avenir témoignent-elles en faveur du changement du mode de financement du RPC? Quels messages doivent être transmis aux Canadiens quant au rôle et à la viabilité du RPC? (mandat, question B.5)

Outre ces questions formulées dans le cadre de l'évaluation, la présente étude fait la lumière sur les sous-questions connexes suivantes :

- Comment le RPC influe-t-il sur le revenu disponible des bénéficiaires et des cotisants? Quel est le coût du RPC pour le cotisant, quels sont les avantages du RPC pour les bénéficiaires et quelles sont les répercussions des transferts entre générations?
- Quel lien y a-t-il entre le RPC et le système de transferts fiscaux dans son ensemble? Comment le système fiscal et le système de prestations pour les personnes âgées influent-ils sur le coût net du RPC?
- Quel est le taux de rendement brut des cotisations au RPC des particuliers? Quel est le taux de rendement net des cotisations au RPC des particuliers?

- Les représentants de la presse et le public ont-ils une perception juste des coûts, des prestations et des taux de rendement des cotisations au RPC? Une perception erronée pourrait-elle nuire au soutien général à l'égard du régime et à la volonté d'y participer?
- Les cotisations obligatoires au RPC peuvent-elles être justifiées en soi ou comme une composante du système plus vaste de prestations pour les personnes âgées?

1.3 LE RPC ET LE SYSTÈME DE REVENU DE RETRAITE

Le système de revenu de retraite comporte essentiellement trois volets. Le premier volet est le transfert, qui fournit un revenu de base et qui est financé à même l'impôt. Il comprend le Programme de la sécurité de la vieillesse (SV), le Programme du supplément de revenu garanti (SRG) et l'allocation au conjoint (AAC), le crédit d'impôt en raison de l'âge et les crédits de pension, de même que les programmes provinciaux et territoriaux de soutien du revenu pour les personnes âgées. Le Programme de la SV s'adresse à toute personne qui satisfait aux conditions d'âge et aux critères concernant le lieu de résidence. Les programmes du SRG et de l'AAC sont des composantes du Programme de la SV et sont destinés à ceux dont le revenu est inférieur à un niveau désigné. Certains gouvernements provinciaux offrent aux pensionnés à faible revenu des prestations supplémentaires liées au revenu.

Le deuxième volet est constitué du principal programme de pensions de l'État, le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ), qui sont liés au revenu et financés au moyen de cotisations. Le troisième volet comprend les régimes privés de placement et d'épargne ouvrant droit à une aide fiscale (régimes de pension agréés professionnels et privés (RPA), régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et investissements privés). Dans le cas des deux derniers volets, il s'agit de pensions proportionnelles aux gains (c.-à-d. que les cotisations sont établies en fonction du revenu et que les prestations sont proportionnelles aux cotisations). Les gains réalisés au moyen d'épargnes privées sont aussi une source de revenu pour les personnes âgées.

Font également partie de l'ensemble du système des pensions privées et de l'État, les crédits d'impôt provinciaux et territoriaux prévus dans le système d'impôt sur le revenu des particuliers ainsi que les programmes provinciaux et territoriaux de soutien du revenu. Il en est de même des prestations « en nature », comme les subventions au logement et les escomptes spéciaux accordés aux personnes âgées.

Le RPC accorde aux cotisants et à leurs familles un niveau de protection de base contre la perte de revenus due à la retraite, à une invalidité ou au décès du cotisant. l'objet fondamental de la Loi était le suivant :

"...instaurer un régime de pension contributif permettant, dès que possible et de façon équitable et pratique, à tous les Canadiens de prendre leur retraite en toute sécurité et avec dignité... (mais) le régime ne vise pas à fournir tous les revenus de retraite ou de survivant que peuvent désirer les Canadiens... Il appartiendra à chacun de décider s'il veut obtenir une plus grande protection."²

Le RPC et le RRQ ont été conçus expressément en vue de jouer un rôle fondamental, mais non exclusif, en matière de remplacement du revenu d'emploi de tous les Canadiens. Ils ont été conçus afin de fournir une base à laquelle s'ajouteraient des prestations provenant de régimes privés. Le RPC et le RRQ devaient faire partie intégrante d'un système de revenu de retraite comprenant aussi la sécurité de la vieillesse et des régimes de pension privés. Les prestations accordées en vertu de ces régimes ne devaient pas viser les groupes à faible revenu et n'étaient pas destinées à fournir tous les revenus que souhaitaient recevoir les personnes âgées au Canada. Bien que la combinaison des prestations de la SV, du SRG et de l'AAC assure un niveau de revenu minimal au moment de la retraite, le RPC a été conçu pour assurer une certaine constance du niveau de vie avant et après la retraite.

L'objectif précis était de remplacer le revenu dans une proportion de 25 % du revenu moyen gagné au cours d'une carrière jusqu'à concurrence du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP).

Le RPC et le RRQ, qui est constitué d'après le même modèle que le RPC, sont des composantes publiques obligatoires et contributives dont les prestations sont établies en fonction des gains. Le RPC est un régime autosuffisant; en effet, toutes les prestations du RPC sont versées à partir des cotisations des employés et des employeurs et des revenus de placement du Fonds de placement (compte) du RPC. Les prestations de retraite, d'invalidité et de survivant accordées en vertu du RPC sont toutes liées au niveau des gains admissibles à partir desquels ont été versées les cotisations. Le RPC est essentiellement un régime par répartition. Les taux de cotisation sont calculés à partir du rapport entre les dépenses

projetées et les gains cotisables (taux de répartition) et rajustés en fonction des changements aux revenus de placements du Fonds et des frais d'administration. Tous les salariés canadiens âgés de 18 à 70 ans qui ont un revenu minimum cotisent au RPC ou au RRQ ⁴.

1.4 MÉTHODES DE TRAVAIL

La démarche suivie dans le cadre de la présente évaluation tient compte des points suivants :

- ✓ le RPC doit être évalué en regard de ses propres objectifs et de ceux de l'ensemble du système dont il fait partie;
- ✓ il faut évaluer les effets des autres composantes du système sur le rendement du RPC, et vice-versa;
- ✓ il faut évaluer les répercussions du Programme du RPC en regard d'un ensemble de choix politiques ou de systèmes de rechange en matière de prestations et d'imposition. (Il s'agit de comparaisons permettant de faire la lumière sur les véritables effets nets du Programme du RPC.)

Les responsables de l'analyse se sont penchés sur la plupart des questions formulées dans le cadre de l'évaluation et ont examiné les effets du RPC sur chacun des cotisants et des prestataires actuels et à venir. En outre, on tient des discussions contextuelles sur les aspects qui relient l'analyse axée sur les particuliers à un contexte économique plus vaste et à l'ensemble du système de transferts fiscaux. Ces aspects ont également des répercussions sur l'analyse de questions plus vastes formulées dans le cadre de l'évaluation.

1.4.1 Données et modèles analytiques

Les bases de données et les modèles analytiques suivants ont servi à la première étape de l'évaluation du RPC :

- ✓ bases de données de la Direction générale des programmes de la sécurité du revenu de DRHC (statistiques concernant les programmes de la sécurité du revenu, bulletin statistique sur le Régime de pensions du Canada et sur la sécurité de la vieillesse, etc.) et données de l'Enquête sur les finances des consommateurs de 1981, de 1989 et de 1991 de Statistique Canada pour évaluer l'importance du RPC et d'autres sources de revenus de retraite par rapport au revenu général actuel des personnes âgées;
- ✓ données provenant de modèles de systèmes individuels de cotisants et de prestataires représentatifs du RPC préparés par le consultant Paul Dickinson afin d'évaluer l'incidence des taux projetés de cotisation au RPC, les améliorations en cas de mortalité et d'autres changements démographiques pouvant influencer sur les cotisants et les prestataires représentatifs des générations futures;
- ✓ utilisation du modèle d'évaluation du RPC de l'actuaire en chef du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) pour fournir des renseignements complémentaires sur les taux de cotisation et les taux de rendement interne à venir et des bases de données supplémentaires en vue de l'analyse des modèles de systèmes visant des personnes représentatives (p. ex., pour établir des modèles relatifs à différentes hypothèses concernant des barèmes de taux de cotisation ou des méthodes d'imposition de rechange);
- ✓ utilisation du modèle de Modules pour l'analyse des programmes sociaux, impôts et transferts (MAPSIT) de Politique stratégique (DRHC) pour produire des données de base permettant d'examiner l'incidence nette du RPC sur le revenu disponible des personnes âgées et l'interaction entre le RPC et les autres aspects du système de transferts fiscaux sur les taux d'imposition réels (marginaux) auxquels doivent faire face les personnes âgées et sur les taux de remplacement du revenu;
- ✓ utilisation d'un modèle de simulation-tabulation (SIMTAB) de la Direction générale des programmes de la sécurité du revenu, de DRHC, pour évaluer les macro-effets des modifications de programmes sur les coûts de programmes, l'impôt perçu et le coût d'autres programmes fédéraux.

On a également procédé à des simulations macro-économétriques visant l'économie canadienne à l'aide d'un modèle macro-économique courant (le modèle T.I.M. d'Informetrica) pour examiner les points suivants :

- ✓ les répercussions sur les principaux indicateurs économiques des augmentations proposées aux taux de cotisation au RPC entre 1992 et 2020 et sur le rendement et le maintien du RPC à un coût abordable;
- ✓ l'incidence des modifications relatives à l'immigration et aux taux de fécondité sur l'économie, les ratios de dépendance, la productivité ainsi que sur le rendement et le caractère abordable du RPC.

L'évaluation n'a pas comporté d'analyse empirique exhaustive de la nécessité d'effectuer des paiements de transfert du RPC et du RRQ ou de la SV, du SRG ou de l'AAC ou des répercussions de ces paiements sur le revenu disponible par tranches de revenu, à partir de données sur les déclarants. L'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu interdit d'utiliser à cette fin des données sur les déclarants. Pour faire l'analyse, on a plutôt utilisé des modèles de personnes représentatives des différentes tranches de revenu pour établir le montant des cotisations versées au revenu brut et au revenu disponible des personnes âgées en vertu du paiement des pensions du RPC et d'autres programmes de prestations pour les personnes âgées (SV et SRG), à l'aide du modèle MAPSIT de Politique stratégique (DRHC).

1.5 PROCESSUS

Comité directeur

L'évaluation a été confiée à un comité directeur composé de cadres supérieurs de la Direction générale des programmes de la sécurité du revenu et de la Direction générale de l'évaluation, de DRHC, et de la Direction de la politique de l'impôt, de Finances Canada. Le 1er avril 1994, la gestion de la première étape de l'évaluation du RPC est passée de la Division de l'évaluation des programmes de la Direction générale des politiques et de la consultation, de Santé Canada, à la Direction générale de l'évaluation, de DRHC. Ce changement a fait suite à la nouvelle répartition des responsabilités entre les ministères fédéraux en 1993, qui a donné lieu à la création du nouveau ministère fédéral du Développement des ressources humaines Canada.

Rôle des consultants

M. Paul Dickinson de l'Université McGill s'est occupé de la plus grande partie de la collecte et de l'analyse des renseignements et a bénéficié de l'aide technique de la Direction générale de l'évaluation, de DRHC. Informetrica Limited a procédé à quelques simulations économétriques pour vérifier l'incidence de l'augmentation des taux de cotisation et les répercussions qu'auraient les niveaux d'immigration à venir sur l'économie, le rendement du régime et son coût.

Les particularités des questions formulées dans le cadre de l'évaluation et les méthodes de travail adoptées ont également donné lieu à un examen poussé de la part de M. Dickinson, qui a étudié les ouvrages liés directement aux aspects précis de l'analyse qui a été effectuée juste avant la première étape de l'évaluation.

Consultations

On a consulté les membres du Comité directeur et d'autres analystes et fonctionnaires fédéraux afin d'obtenir leur avis pour définir les questions et les thèmes abordés dans l'évaluation, pour mettre en oeuvre des approches méthodologiques et pour désigner et obtenir les informations et les données nécessaires. On s'est inspiré des conseils techniques de l'actuaire en chef du Bureau du surintendant des institutions financières et d'analystes principaux de Finances Canada et de la Direction générale des programmes de la sécurité du revenu, de DRHC. On a également consulté des experts en modélisation et utilisé des bases de données importantes de la Direction générale des programmes de la sécurité du revenu, de DRHC.

1.6 ORGANISATION DU RAPPORT

Le chapitre 1 présente l'objet de l'évaluation, les approches méthodologiques et une brève description du programme. Les chapitres II à IV donnent un aperçu de l'analyse évaluative et des résultats de l'évaluation. Ces derniers sont classés selon les principales catégories de questions de l'évaluation énoncées dans les plus récentes lignes directrices du Conseil du Trésor concernant l'évaluation (Manuel de l'évaluation et de la vérification de l'administration fédérale, 1992), à savoir la « raison d'être et la pertinence continue », la « réalisation de l'objectif et les répercussions et effets » et la « rentabilité du programme ».

Le chapitre II examine la raison d'être d'un régime de pensions de retraite contributif et obligatoire comme le RPC.

Le chapitre III présente les résultats concernant la réalisation de l'objectif du programme. Il donne d'abord un bref aperçu statistique de la composante pension du RPC et examine les thèmes à succès du programme. Il s'attarde ensuite au rôle du RPC relativement au système de revenu des personnes âgées, aux conclusions concernant les taux de remplacement du revenu avant retraite et sur la mesure dans laquelle la composante pension du RPC a atteint ses objectifs.

Dans une autre section, on examine les taux de rendement des cotisations au RPC des particuliers et des générations à venir, auxquels les médias ont accordé dernièrement une grande attention.

Au chapitre IV, on se penche sur la question de la rentabilité du programme au cours des prochaines années et sur des questions connexes. On examine les taux de cotisation projetés ainsi que les coûts réels que représente le RPC pour les cotisants. Suit un examen des grandes questions, en particulier de l'incidence des considérations éventuelles reliées à la démographie et au marché du travail sur le fonctionnement et le caractère abordable du RPC dans l'avenir. On vérifie également si le Fonds du RPC remplit son rôle. En outre, le chapitre IV porte sur d'autres questions, comme l'incidence du programme sur les recettes générales du gouvernement, les coûts du programme ainsi que l'importance et le rôle des transferts entre générations. Dans la dernière section, on examine les résultats auxquels ont donné lieu les simulations économétriques effectuées en vue d'évaluer les effets sur les variables économiques et les coûts qu'entraîneraient l'application immédiate des taux de répartition et l'augmentation des niveaux d'immigration éventuels.

Enfin, le chapitre V examine la question des perceptions erronées éventuelles quant au rôle et à la viabilité du RPC et la façon dont ces perceptions peuvent influencer sur le soutien général accordé au régime et sur la volonté d'y cotiser.



Chapitre II - Raison d'être du Programme

Le chapitre II examine la raison d'être d'un régime de pensions de retraite contributif et obligatoire comme le RPC au sein du système de revenu de retraite.

Le chapitre résume les résultats découlant des questions suivantes : « Est-ce qu'un RPC obligatoire et contributif est encore justifié compte tenu des modifications apportées actuellement au système des pensions privées et de l'État? » (mandat, question B.1) et « Quels messages doivent être transmis aux Canadiens quant au rôle et à la viabilité du RPC? » (dernière partie du mandat, question B.5).

2.1 PROTECTION DES RÉGIMES DE PENSION PRIVÉS

À l'origine, les régimes de pension privés devaient compléter le RPC et le RRQ. Les critiques concernant la suffisance de la protection offerte par les régimes de pension privés sont ce qui a le plus motivé les propositions afin que soient modifiés ces régimes. On se demande s'il sera répondu aux attentes relatives à la protection offerte par les régimes privés. En 1991, le Conseil consultatif national sur le troisième âge a fait valoir que la protection des régimes de pension privés et les dispositions sur l'acquisition, la transférabilité, les prestations de survivant et l'indexation ne répondaient pas aux attentes initiales⁵.

L'analyse révèle que cette critique s'applique davantage à certains secteurs de la population active qu'à d'autres.

2.1.1 Régimes de pension agréés (RPA)

Pour ce qui est des RPA, les changements les plus récents apportés aux normes minimales prévues par la loi ont été les modifications de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension⁶, qui sont entrées en vigueur le 1er janvier 1987. Les données de Statistique Canada montrent ce qui suit :

✓ au 1er janvier 1990, plus de 70 % des cotisants à des RPA jouissaient de l'acquisition intégrale de leurs droits après deux ans;

✓ en 1970, seulement 7 % des cotisants à des régimes bénéficiaient d'une certaine forme de rajustement automatique en fonction de l'inflation, habituellement limité à 2 % par année; par contre, en 1989, plus du tiers des travailleurs bénéficiaient d'un rajustement;

✓ un plus grand nombre de RPA prévoient désormais une prestation de raccordement tandis que le cotisant attend de recevoir des prestations du RPC ou du RRQ et de la SV, et environ les deux tiers des cotisants à des RPA sont protégés par des régimes offrant une certaine forme d'intégration au RPC ou au RRQ⁷.

Les nouvelles dispositions des RPA devraient améliorer les revenus de retraite des travailleurs visés par ces régimes. En outre, ces nouvelles dispositions pourraient accroître la protection à long terme, puisqu'un plus grand nombre de jeunes travailleurs se retrouveront dans les groupes d'âge pour lesquels la protection est la plus grande. Par ailleurs, il se peut qu'elles aient ralenti ou même inversé la croissance des régimes de pension d'employeur et contribué à la nouvelle tendance favorisant l'adhésion à des régimes de pension à cotisations déterminées plutôt qu'à des régimes de retraite à prestations déterminées.

La plupart des régimes privés étaient des régimes en fiducie, dont la proportion était d'environ 80 % des actifs de régimes en 1989. Dans ce contexte, les RPA comprennent aussi des régimes de pension d'employeur offerts aux travailleurs de la fonction publique (fédérale, provinciale et municipale). Les soldes de ces régimes sont passés de 13 milliards de dollars en 1971 à plus de 177 milliards de dollars en 1989. Le défi actuel tient toutefois à ce que seulement 49 % des travailleurs rémunérés âgés de 20 à 64 ans bénéficiaient en 1989 de la protection de régimes de pension d'employeur qui comportaient néanmoins de grandes différences selon la taille de l'entreprise, le niveau de revenu, l'âge et le sexe et entre le secteur public et le secteur privé⁸ :

✓ 54 % des hommes bénéficiaient d'une protection, contre 42 % des femmes;

✓ 73 % des travailleurs du secteur public bénéficiaient d'une protection, contre 39 % des travailleurs du secteur privé;

✓ 53 % des travailleurs à temps plein âgés de 20 ans et plus bénéficiaient d'une protection, dont 80 % des travailleurs du secteur public et 43 % des travailleurs du secteur privé; seulement 24 % des travailleurs à temps partiel bénéficiaient de la protection d'un RPA;

✓ 81 % des hommes et 66 % des femmes du secteur public bénéficiaient d'une protection, contre seulement 47 % des hommes et 30 % des femmes du secteur privé;

✓ moins de 15 % des employés des entreprises comptant moins de 20 employés bénéficiaient d'une protection, contre 72 % des employés des entreprises comptant au moins 500 employés;

✓ 82 % des personnes qui gagnaient entre 40 000 \$ et 60 000 \$ bénéficiaient d'une protection, contre 27 % des personnes dont le revenu était inférieur à 20 000 \$.

Les changements survenus sur le marché du travail, notamment la présence d'un plus grand nombre de travailleurs à temps partiel, un plus grand roulement des travailleurs, le plus grand nombre de travailleurs autonomes et de petits employeurs, les problèmes occasionnés par les taux de chômage plus élevés et la pauvreté, ont aussi contribué au faible taux de protection offerte par les pensions liées au travail. En raison de ces changements, il y a incertitude quant à la possibilité pour les Canadiens à faible revenu d'acquérir des droits à pension en vertu d'un régime privé au cours de leur vie active, une hypothèse importante à partir de laquelle a été conçu le système canadien de pension universel.² L'intégration du RPC et du RRQ avec les RPA signifie que le RPC et le RRQ sont devenus une pierre angulaire du système des RPA. À cet égard, des préoccupations ont été manifestées au sujet du coût à la hausse du RPC et du RRQ, qui pourrait gêner les efforts en vue d'élargir le système de pension privé si les cotisations à des RPA se trouvent réduites.¹⁰

2.1.2 Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER)

La valeur totale des avoirs en REER a augmenté de façon spectaculaire en dix ans, passant d'environ 21,9 milliards de dollars en 1981 à près de 130 milliards de dollars en 1991, et elle a presque doublé entre 1986 et 1991¹¹. Comme dans le

cas des RPA, les données sur les REER indiquent que les programmes de pensions privées sont plus importants pour les travailleurs dont le revenu est plus élevé.

Bien que près de 20 % des déclarants aient cotisé à un REER en 1987, on note une variation importante selon les paliers de revenu et les groupes d'âge¹².

✓ Environ 15 % des déclarants dont le revenu se situait entre 10 000 \$ et 19 999 \$ ont cotisé à un REER, contre plus de 50 % de déclarants dont le revenu se situait à des échelons supérieurs, et jusqu'à 68 % dans le cas des personnes gagnant au moins 100 000 \$.

✓ Un peu plus de 1 % des cotisations totales ont été versées par les 34 % de déclarants dont le revenu était inférieur à 10 000 \$.

✓ Près de 44 % des cotisations ont été versées par des déclarants âgés de 50 ans et plus.

Selon une étude effectuée récemment, environ le quart des personnes qui gagnaient moins de 30 000 \$ ont cotisé à un REER en 1992, la cotisation moyenne étant inférieure à 2 000 \$. Par contraste, 81 % des personnes qui gagnaient 80 000 \$ ou plus ont cotisé à un REER, la cotisation moyenne étant de 7 200 \$¹³. Les personnes à faible revenu sont moins incitées à cotiser à des REER, car elles se situent dans des tranches de revenu inférieur et parce que la disponibilité de la SV et des prestations liées au revenu, comme le SRG et l'AAC, ainsi que l'aide sociale provinciale rendent beaucoup moins nécessaires les cotisations à des REER.

Le rapport entre un faible revenu et de moins importantes cotisations à des REER peut s'expliquer en partie par l'augmentation avec l'âge du revenu et des cotisations à des REER. En général, les personnes plus jeunes disposent peut-être d'un revenu moins élevé et sont peut-être davantage préoccupées par des questions de consommation, plutôt que par la perspective d'une retraite éloignée--un avantage potentiel du RPC obligatoire. Par ailleurs, les personnes plus âgées diffèrent une plus grande partie de leur revenu parce que, d'une part, leurs dépenses (enfants, hypothèque, etc.) sont moins élevées et que, d'autre part, la réalité de la retraite est plus proche et plus visible.

Un examen des données de 1992 portant sur les déclarants a révélé que la proportion de déclarants cotisant au système de pensions de l'État (RPC et RRQ) est de beaucoup plus importante que celle des personnes qui cotisent à des RPA et à des REER dans les groupes à faible revenu (Tableau II-1).

TABLEAU II-1:

Cotisations d'épargne-retraite des déclarants, pourcentage des cotisations selon des catégories de revenu désignées, 1992 (en pourcentage)

NIVEAU DE REVENU	RPC/ RRQ	RPA	REER
10 000 \$ - 19 999 \$	62,3	9,1	17,3
20 000 \$ - 29 999 \$	75,2	23,1	29,4
30 000 \$ - 49 999 \$	85,1	42,2	47,1
50 000 \$ - 74 999 \$	88,5	51,5	62,6
Tous les groupes	62,2	19,2	25,3

Source : Revenu Canada, Base de données sur les déclarants, 1992

En 1992, environ 75 % des déclarants dont le revenu se situait entre 20 000 \$ et 29 999 \$ ont cotisé au RPC ou au RRQ, comparativement à 23 % et à 29 % respectivement de cotisants à un RPA et à un REER; toujours en 1992, 62 % des déclarants dont le revenu se situait entre 10 000 \$ et 19 999 \$ ont cotisé au RPC ou au RRQ, comparativement à 9 % et à

17 % respectivement pour les RPA et les REER. Les données de 1991 présentent à peu près les mêmes répartitions. Certains cotisants de plus de 65 ans se situant principalement dans les tranches de revenu les plus élevées auraient cotisé à des REER, tandis que quelques-uns auraient cotisé à des RPA.

2.2 NÉCESSITÉ D'UN RPC CONTRIBUTIF ET OBLIGATOIRE

L'importance relative du remplacement éventuel du revenu par des régimes de pension privés et de l'État peut dépendre des tendances concernant la nature du travail et de l'emploi. Les caractéristiques des nouveaux emplois ont changé, et bon nombre d'entre eux sont des emplois non standard, souvent à temps partiel, moins rémunérés et moins susceptibles d'être couverts par des RPA d'employeur :

- ✓ Au cours de la période de 1981 à 1991, le pourcentage de travailleurs à temps partiel est passé de 9 % à 19 %.
- ✓ De tous les nouveaux emplois créés au cours des 25 dernières années, 75 % relèvent du secteur des services; il s'agit, pour la plupart, d'emplois non syndiqués et peu rémunérateurs.
- ✓ Par ailleurs, étant donné que la participation aux régimes de pension s'accroît avec l'âge, le système de pension pourrait éventuellement absorber de nombreux jeunes travailleurs à mesure qu'ils vieillissent¹⁴.

Les tendances récentes en matière de protection offerte par les régimes de pension privés et en matière de répartition des nouveaux emplois entre des postes à temps partiel, des emplois de courte durée et des emplois peu rémunérateurs permettent de se demander si des augmentations importantes de la protection offerte aux travailleurs à faible revenu par les RPA seront apportées à l'avenir. L'augmentation prévue des taux de cotisation pourrait aussi réduire les cotisations à des RPA, étant donné que ceux-ci sont, pour la plupart, intégrés au RPC ou au RRQ. Et, même si les cotisations aux REER ont augmenté de façon importante au cours des dernières années, l'incidence des cotisations et le montant moyen versé dépendent du niveau de revenu et de la répartition du revenu au sein de la société.

Puisque l'absence de protection des régimes de pension du secteur privé se remarque particulièrement chez les travailleurs à faible revenu, il est encore plus important que le système de pensions de l'État offre un remplacement adéquat aux travailleurs dont le revenu est inférieur à la moyenne. Un RPC public et obligatoire constituerait donc un complément à tout programme de prestations national privé ou public pour personnes âgées comportant des pensions privées facultatives (RPA et/ou REER). Un RPC contributif et obligatoire est également justifié, étant donné que les jeunes peuvent être plus préoccupés par des questions de consommation que par la perspective d'une retraite éloignée. Comme ils ont souvent à faire face à des obligations financières lourdes associées à l'établissement de ménages et de familles distincts, notamment l'acquisition d'un logement, l'éducation et le soin des enfants, un régime obligatoire est nécessaire. L'efficacité possible pour les frais d'administration, la sécurité et l'acceptation par la population d'un tel régime dans un pays comme le Canada joue aussi en faveur de l'adoption d'un régime de pension public.

Pour cette analyse, il est tenu compte du fait que les RPA et les REER facultatifs ne sont pas destinés à répondre aux besoins des personnes âgées à faible revenu; ces derniers comptent beaucoup plus sur le système de pension de l'État dans son ensemble (RPC et SV/SRG) et sur les crédits d'impôt; en 1993, le système de pensions de l'État a remplacé 91 % du revenu disponible d'une personne âgée seule à la moitié des gains moyens d'avant la retraite et à la moitié des prestations du RPC (chapitre III, article 3.3). Par ailleurs, l'existence d'un SRG lié au revenu et de programmes provinciaux complémentaires justifient l'adoption d'un programme de RPC obligatoire et contributif pour le système de pensions publiques et privées.

2.3 CONCLUSIONS

Le RPC contributif et obligatoire est un programme de pensions qui est nécessaire. Les régimes de pension privés et les REER offrent une protection inadéquate à de nombreux travailleurs, surtout aux travailleurs à faible revenu et à temps partiel, aux travailleurs du secteur privé et à ceux qui travaillent pour de petites entreprises.

Le RPC complète tous les programmes nationaux publics et privés de prestations pour les personnes âgées comprenant des éléments facultatifs de pensions privées (RPA et REER), la SV, le supplément de revenu garanti (SRG) fondé sur un examen du revenu ainsi que des programmes provinciaux complémentaires.

Chapitre III - Réalisation de l'objective

Le chapitre III présente un bref aperçu des tendances antérieures du volet « pension » du RPC. De plus, il comporte un examen du rôle du RPC dans le système de revenu des personnes âgées, de son importance comme source de revenu chez les personnes âgées, des taux de remplacement du revenu d'avant la retraite qu'il assure et de la mesure dans laquelle les objectifs de ce volet du RPC ont été atteints. Enfin, on y trouve les résultats de l'analyse de la question des taux de rendement des cotisations au RPC par génération et par personne.

3.1 TENDANCES DE LA PARTICIPATION AU RPC

Le tableau III-1 renferme le sommaire des données relatives aux cotisants et aux cotisations versées au RPC pour 1971, 1981 et 1991.

Cotisants

Les données sur le Programme indiquent qu'environ 9,6 millions de personnes ont cotisé au RPC en 1991, tandis que 3,1 millions ont cotisé au RRQ. Le nombre de cotisants au RPC s'est accru de plus de 41 % entre 1971 et 1991. Au cours de la même période de vingt ans, le nombre de femmes qui ont cotisé au Régime s'est accru de 80 %, et le nombre d'hommes, de 23 %.

Cotisations

En 1991, les cotisations totales au RPC, qui ont atteint 8,1 milliards de dollars, ont presque décuplé par rapport à 1971. Au cours de cette période de vingt ans, les cotisations versées par les femmes ont augmenté de presque quinze fois, et celles versées par les hommes, d'environ huit fois. La proportion des cotisations versées par les femmes a augmenté, passant de 26 % en 1971 à 38 % en 1991. Les cotisations annuelles moyennes versées par les femmes ont augmenté (passant d'environ 90 \$ en 1971 à 728 \$ en 1991), tout comme celles des hommes (qui sont passées d'environ 141 \$ en 1971 à 935 \$ en 1991).

Les données révèlent une croissance importante du nombre de cotisants au RPC et du total des cotisations entre 1971 et 1991. En particulier, on note une augmentation marquée du nombre de femmes qui ont versé des cotisations et de la proportion relative de leurs cotisations au Fonds du RPC.

TABLEAU III-1

RPC : Cotisants et cotisations, Pension de retraite

	Cotisants au RPC (000,000)			Cotisations (000,000 \$)		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
1971	4,4 (65 %)	2,4 (35 %)	6,8 (100 %)	618 (74 %)	215 (26 %)	832 (100 %)
1981	5,1 (59 %)	3,5 (41 %)	8,6 (100 %)	2 091 (67 %)	1 048 (33 %)	3 139 (100 %)

1991	5,4 (56 %)	4,3 (45 %)	9,6 (100 %)	5 002 (62 %)	3 115 (38 %)	8 117 (100 %)
------	---------------	---------------	----------------	-----------------	-----------------	------------------

Source : Statistiques sur les programmes de la sécurité du revenu, DRHC, avril 1994

L'augmentation importante du nombre de cotisants et des cotisations est attribuable à la fois à l'accroissement de la productivité, à l'inflation et à l'augmentation de la population active, celle-ci découlant en particulier du taux d'activité accru chez les femmes. Une partie de l'augmentation des contributions au cours des dernières années est aussi attribuable à la hausse annuelle des taux de cotisation au RPC depuis 1986.

Prestations

Le nombre de prestataires et les prestations de retraite du RPC ont également augmenté (Tableau III-2).

Le nombre de prestataires du RPC est passé d'environ 187 000 en 1971 à presque 1,9 million en 1991, c'est-à-dire qu'il a presque décuplé, tandis que les sommes versées au titre des prestations de retraite ont augmenté, passant d'environ 57 millions de dollars en 1971 à approximativement 7,6 milliards de dollars en 1991. Au cours des premières années, peu de prestations étaient versées en raison de la période d'introduction graduelle (de 1966 à 1976) du droit à prestations.

Les données pour 1993 indiquent que le nombre de prestataires de pensions de retraite du RPC a augmenté, frisant les 2,1 millions, tandis que les versements ont augmenté pour atteindre près de 9,2 milliards de dollars. En particulier, la proportion de femmes prestataires du RPC a augmenté considérablement, passant d'environ 24 % en 1971 à 43 % en 1991, ce qui est attribuable en grande partie à l'augmentation antérieure du nombre de femmes au sein de la population active.

3.2 RÔLE DU RPC DANS LE SYSTÈME DE PRESTATIONS POUR LES PERSONNES ÂGÉES

Cette partie présente le sommaire des résultats de l'évaluation obtenus en réponse à la question « Quelle est la proportion du revenu brut et du revenu net des retraités qui vient du RPC? » (mandat, question A.1).

TABLEAU III-2

PRC : Prestataires et prestations, Pension de retraite

	Prestataires du RPC (000)		Prestations du RPC (000,000 \$)			
	Hommes	Femmes	Total	Hommes ¹⁵	Femmes	Total
1971	142 (76 %)	45 (24 %)	187 (100 %)	46* (81 %)	11* (19 %)	57 (100 %)
1981	577 (67 %)	280 (33 %)	857 (100 %)	1 128* (75 %)	379* (25 %)	1 507 (100 %)
1991	1 082 (57 %)	801 (43 %)	1 883 (100 %)	5 283* (69 %)	2 359* (31 %)	7 642 (100 %)

Source : Statistiques sur les programmes de la sécurité du revenu, DRHC, avril 1994. *La valeur des prestations versées aux hommes et aux femmes est une estimation.

3.2.1 Le RRQ et le RPC comme sources de revenu¹⁶

La proportion d'hommes âgés seuls, de femmes âgées seules et de couples âgés de 65 ans et plus qui tirent un revenu du RRQ et du RPC a augmenté considérablement entre 1981 et 1991. Mais il existe des différences importantes entre les sous-groupes de la population âgée quant à l'importance relative des prestations du RRQ et du RPC dans le revenu de retraite (tableau III-3). Les différences entre les personnes âgées seules et les personnes âgées mariées sont considérables, en partie parce qu'il y a deux prestataires possibles au sein d'un couple.

✓ Chez les personnes âgées seules, environ 80 % des hommes et 68 % des femmes recevaient des prestations du RRQ et au RPC en 1991, contre 63 % et 40 % respectivement en 1981¹⁷. En 1991, environ 90 % des couples dont les deux conjoints avaient atteint l'âge de 65 ans recevaient des prestations du RRQ ou au RPC (contre quelque 78 % en 1981).

✓ Toujours chez les personnes âgées seules, environ 41 % des hommes et 33 % des femmes recevaient des prestations provenant de régimes de pension privés en 1991, contre 34 % et 23 % respectivement en 1981. En 1991, quelque 60 % des couples âgés avaient un revenu provenant de régimes de pension privés, contre 46 % en 1981, soit une proportion plus importante que dans le cas des personnes seules.

✓ L'analyse effectuée dans le cadre des études préliminaires révèle que la proportion de personnes seules âgées de 65 à 74 ans touchant des prestations du RPC et du RRQ a augmenté, passant d'environ 61 % en 1981 à 78 % en 1991.

Mais, chez les personnes seules âgées de 75 ans et plus, la proportion est passée de moins de 31 % à 64%.

TABLEAU III-3

Variation de l'incidence sur le revenu brut selon la source, personnes âgées seules (FR = 1) et couples (FR = 2)¹⁸ - Famille de recensement 1981 et 1991 (en pourcentage)

Source de revenu	Hommes seuls 65+ 1981 1991		Femmes seules 65+ 1981 1991		Couples Tous les deux 65+ 1981 1991	
	1981	1991	1981	1991	1981	1991
RRQ/RPC	63,5	79,6	40,1	68,1	78,4	90,3
SV/SRG	98,1	98,7	98,2	98,6	99,0	99,6
Pensions privées	33,7	40,7	22,9	33,4	46,2	60,3
Placements	62,0	54,9	57,2	59,2	77,4	73,2

Source : Statistique Canada, Données de l'Enquête sur les finances des consommateurs. Les revenus provenant de régimes de pension privés comprennent les régimes de pension de retraite des employeurs et les REER.

3.2.2 Composition du revenu brut¹⁹

Le RPC et le RRQ constituent une source de revenu importante pour les personnes âgées. Ici encore, il y a des différences selon les sous-groupes et des changements au fil du temps (tableau III-4).

✓ En 1991, les pensions du RPC et du RRC ont représenté 18 %, 15 % et 17 % respectivement du revenu brut des hommes seuls, des femmes seules et des couples. L'augmentation en points de pourcentage dans la part des prestations du RPC et du RRQ entre 1981 et 1991 a été à peu près égale chez les trois groupes (environ sept points).

✓ En 1991, les pensions provenant de régimes privés ont représenté 14 % du revenu brut des femmes âgées seules et 20 % de celui des hommes âgés ou des couples âgés; l'augmentation en points de pourcentage dans la part des prestations de régimes privés entre 1981 et 1991 a été à peu près la même pour les hommes et les femmes seuls (approximativement cinq points), et d'à peu près neuf points pour les couples.

✓ La part des revenus provenant de placements a connu une baisse entre 1981 et 1991; en 1991, cette part a constitué 18 % du revenu brut des hommes âgés seuls et 22 % de celui des femmes âgées seules et des couples âgés. Entre 1981 et 1991, la diminution en points de pourcentage dans la part des revenus de placements a été à peu près la même pour les hommes et les femmes seuls (approximativement huit points), et de cinq points pour les couples.

✓ En 1991, la SV et le SRG ont compté respectivement pour 31 % et 39 % du revenu total pour les hommes seuls et les femmes seules, comparativement à une proportion d'environ 29 % du revenu brut des couples. Il s'agit d'une diminution de 2 à 4 % de la proportion du revenu de ces groupes par rapport à 1981.

✓ L'analyse des proportions du revenu brut révèle également que la proportion du revenu total chez les personnes seules du groupe des moins de 75 ans provenant du RPC et du RRQ s'établissait à 18 % en 1991, soit une proportion plus importante que celle provenant des pensions des régimes privés, qui s'établissait à 17 % au cours de la même année; la proportion provenant des pensions des régimes privés (14 %) était légèrement supérieure à celle provenant des prestations du RPC et du RRQ (13 %) chez le groupe des 75 ans et plus.

Selon l'analyse effectuée dans le cadre des études préliminaires, la proportion du revenu provenant de la SV et du SRG est plus élevée chez les personnes âgées qui ne reçoivent pas de prestation du RPC et du RRQ, étant donné qu'un plus grand nombre d'entre eux sont admissibles au SRG.

Cette analyse indique que les pensions des régimes de l'État (RPC/RRQ et SV/SRG) demeurent une source très importante du revenu des personnes âgées et que les prestations du RPC et du RRQ constituent une proportion considérable de leur revenu. De plus, l'importance relative des pensions liées aux gains, tant des régimes de l'État que des régimes privés, a également augmenté considérablement au fil du temps.

Cette même analyse ne tient pas compte du revenu fictif que représentent les avoirs des personnes âgées (p. ex., placements dans des logements sans hypothèque occupés par le propriétaire).

TABLEAU III-4

Variation de la proportion du revenu brut selon la source, personnes âgées seules (FR=1) et couples (FR=2) - Famille de recensement 1981 et 1991 (en pourcentage)

Source de revenu	Hommes seuls 65+		Femmes seules 65+		Couples Les deux 65+	
	1981	1991	1981	1991	1981	1991
RPC/RRQ	10,8	18,2	7,5	15,0	9,6	17,1
SV/SRG	32,7	30,9	42,2	39,3	32,7	28,5
Pensions privées	15,4	20,2	9,0	14,1	11,7	20,2
Placements	26,1	18,0	30,5	22,4	26,8	21,8
Autres*	15,0	12,7	10,8	9,2	19,2	12,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Statistique Canada, Données de l'Enquête sur les finances des consommateurs. Remarque : *La catégorie « Autres » désigne des sources de revenu comme les gains en capital et les gains et prestations provenant de programmes d'aide des provinces et des territoires.

TABLEAU III-5

Variation de l'incidence sur le revenu brut selon la source, personnes âgées seules (FR=1) et couples (FR=2), famille de recensement 1981 et 1989, sous le seuil de faible revenu (de 1986) (en pourcentage)

Hommes seuls 65+ 1981 1989		Femmes seules 65+ 1981 1989		Couples Tous les deux 65+ 1981 1989		
RPC/RRQ	52,0	63,8	31,0	42,7	61,7	67,7
SV/SRG	97,8	96,0	98,4	96,2	98,6	95,6
Pensions privées	18,1	7,6	12,5	14,6	27,3	11,5
Placements	44,9	29,7	44,0	36,6	54,7	44,1

Source : Statistique Canada, Données de l'Enquête sur les finances des consommateurs

3.2.3 Prestations et faible revenu

L'évaluation du programme de la sécurité de la vieillesse effectuée en 1992 a révélé qu'environ 64 % des hommes âgés seuls, 43 % des femmes âgées seules et 68 % des couples âgés se situant sous le seuil de faible revenu²⁰ établi en 1986 par Statistique Canada recevaient une pension du RPC en 1989 (tableau III-5). Ces pourcentages sont inférieurs aux moyennes pour les hommes (80 %), pour les femmes (68 %) et pour les couples (90 %) en 1991 (tableau III-3). Les sources de revenu brut des personnes âgées se situant sous le seuil de faible revenu sont présentées sommairement au tableau III-6.

En 1989, la proportion du revenu brut provenant du RPC/RRQ s'établissait approximativement à 19 % chez les hommes seuls à faible revenu, à 12 % chez les femmes seules à faible revenu et à 13 % chez les couples à faible revenu se situant sous le seuil de faible revenu. En 1981, les proportions étaient moins élevées, s'établissant à 12 % chez les hommes seuls, à 7 % chez les femmes seules et à 11 % chez les couples. Une faible proportion seulement du revenu de ces personnes seules et de ces couples provenait de régimes de pension privés ou de placements (de 4 à 6 % en 1989).

La SV et le SRG constituent la plus importante source de revenu pour les personnes âgées à faible revenu. En 1989, les prestations de la SV et du SRG ont constitué de 67 % à 72 % du revenu total des personnes âgées seules et 71 % du revenu des couples âgés se situant sous le seuil de revenu établi par Statistique Canada. Une proportion importante (de 43 % à 68 %) de ces personnes âgées à faible revenu reçoivent toutefois des prestations du RPC ou du RRQ.

3.2.4 Incidence sur le revenu net

L'incidence sur le revenu net (après impôt ou disponible) imputable au RPC dépend non seulement du montant des prestations du RPC, mais également des interactions entre les prestations du RPC et les autres composantes du système de transfert fiscal. Elle dépend de la façon dont on l'évalue et du fait que l'on considère le RPC comme « premier payeur » ou « dernier payeur » dans le système de prestations à l'intention des personnes âgées. Ces termes désignent la place ou le cumul des prestations complémentaires dans le système des avantages fiscaux à l'intention des personnes âgées. La place du RPC détermine le taux d'imposition réel des prestations et, par conséquent, la valeur nette ajoutée au revenu disponible.

✓ La valeur « premier payeur » est le montant que le RPC ajoute au revenu disponible avant de tenir compte des autres avantages et déductions fiscales compensatoires. Elle est calculée aux taux d'imposition réels qui s'appliqueraient aux personnes âgées si elles n'avaient pas d'avantages et de déductions fiscales compensatoires liés à l'âge (SV/SRG et crédits d'impôt).

✓ La valeur « dernier payeur » est le montant que la prestation du RPC ajouterait au revenu disponible si cette prestation était calculée après les rajustements relatifs aux impôts et déductions propres aux personnes âgées (crédits d'impôt et coûts des programmes complémentaires comme le SRG) et aux prestations du RPC. Cette valeur est calculée au taux d'imposition réel engendré par le système global d'avantages fiscaux ou au taux d'imposition appliqué réellement aux personnes âgées. La valeur « dernier payeur » mesure le coût net du RPC pour les gouvernements, pour les cotisants au Régime et pour les contribuables en général²¹.

TABLEAU III-6

Variation de la proportion du revenu brut selon la source, personnes âgées seules (FR=1) et couples (FR=2), famille de recensement 1981 et 1989 sous le seuil de faible revenu (de 1986) (en pourcentage)

Source de revenu	Hommes seuls 65+		Femmes seules 65+		Couples Tous les deux 65+	
	1981	1989	1981	1989	1981	1989
RPC/RRQ	12,0	18,6	7,3	11,6	11,0	12,8
SV/SRG	65,3	67,4	71,0	72,3	70,8	70,5
Pensions privées	5,4	2,0	3,5	3,0	4,9	2,6
Placements	9,7	5,0	11,2	6,1	6,6	3,7
Autres	7,6	7,0	7,0	7,0	6,7	10,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Statistique Canada, Données de l'Enquête sur les finances des consommateurs

Voici, par exemple, les effets dans le cas d'un prestataire du SRG auquel s'applique un taux marginal d'imposition de 30 % ainsi que le taux de réduction de 50 % de cette prestation (les paiements de SRG sont réduits de 50 cents par dollar de revenu provenant d'un régime de pension privé ou du RPC) : si le calcul est fait en fonction des valeurs « premier payeur », un revenu supplémentaire de 1 000 \$ du RPC ajoute 700 \$ au revenu disponible après impôt; cependant, si le calcul est fait selon les valeurs « dernier payeur », le revenu supplémentaire de 1 000 \$ a aussi pour effet de réduire les paiements de SRG de 500 \$, ce qui représente une incidence nette de 200 \$ sur le revenu disponible. Ainsi, en faisant le calcul en fonction des valeurs « dernier payeur », on ajouterait au revenu disponible 20 % (200 \$) du paiement brut de la prestation du RPC. Avec les valeurs « premier payeur », on obtient 700 \$. Le taux d'imposition sur la prestation du RPC est de 30 % si on attribue les valeurs « premier payeur », mais si on fait le calcul en fonction des valeurs « dernier payeur », le taux d'imposition réel combiné sur la prestation du RPC est de 80 % dans cet exemple.

L'analyse qui suit est fondée sur les valeurs « premier payeur ». Ceux-ci constituent les critères pertinents pour évaluer si l'objectif est atteint dans le contexte de l'analyse des parts du revenu net. Les valeurs « premier payeur » sont l'indicateur approprié de l'efficacité avec laquelle le programme atteint ses objectifs, étant donné que cette approche cadre avec les principes suivants :

✓ les gens doivent prévoir leur propre retraite en faisant des épargnes ou en cotisant à des régimes de pension de retraite à partir de leur revenu d'emploi;

✓ l'État va assurer, grâce à des programmes de transfert comme le SRG et la SV, un revenu de retraite minimal pour les personnes âgées qui ont été incapables d'accumuler un revenu de retraite suffisant.

Le tableau III-7 donne des exemples de valeurs ajoutées au revenu disponible des personnes qui recevaient la moitié de la pension maximale du RPC et la pension maximale du RPC en 1993. Il montre également l'incidence des paiements nets du RPC sur le revenu disponible des personnes âgées, c'est-à-dire les paiements nets du RPC en pourcentage du revenu disponible²². Les exemples ont été choisis de façon à montrer l'incidence de quatre prestations et allocations particulières liées au revenu. Dans ces calculs, le RPC est le premier payeur, les crédits d'impôt, le deuxième, le SRG, le troisième, et la SV, le dernier²³. Les exemples sont établis en fonction de niveaux de revenu de source privée différents.

Cette analyse ne tient pas compte des surtaxes et des programmes provinciaux, mais elle tient compte de la réduction totale du crédit en raison de l'âge annoncée dans le budget de février 1994. Les personnes âgées seules peuvent payer des taux d'impôt réels marginaux différents selon leur niveau de revenu. L'analyse porte principalement sur les personnes âgées seules, mais les mêmes principes valent pour les couples de personnes âgées²⁴. Les taux combinés d'imposition réelle sur un dollar supplémentaire de revenu pourraient se situer à deux extrêmes, c'est-à-dire varier de 77 à 26 % selon la catégorie de revenu en 1993, comme l'indique le tableau III-7. Le total des impôts (fédéraux et provinciaux) est établi à 157,5 % de l'impôt de base fédéral lorsque la surtaxe de 3 % s'applique, et à 162,5 % lorsque la surtaxe de 8 % s'applique.

Pour une personne âgée seule se situant dans la catégorie « remboursement ou récupération de la SV » (de 53 215 \$ à 83 789 \$ en 1993), la valeur nette (ou paiements nets du RPC en pourcentage du revenu disponible) s'établit à environ 10 % du revenu net dans le cas d'une pension maximale du RPC (8 008 \$), et à environ 5 % dans le cas de la moitié de la pension maximale (4 004 \$) en 1993, lorsque le revenu provenant de régimes privés est de 56 058 \$.

Pour les personnes qui se situent dans la catégorie « réduction du crédit en raison de l'âge » (de 24 912 \$ à 49 134 \$), le pourcentage se situe à 12 % (la moitié de la prestation maximale du RPC - 4 004 \$ en 1993) et à presque 20 % (la prestation maximale du RPC - 8 008 \$) du revenu disponible, le revenu de source privée s'établissant à 21 000 \$. Dans la catégorie « SRG seulement » (jusqu'à 13 516 \$), le pourcentage atteint 31 % du revenu net dans le cas d'un prestataire qui reçoit la moitié de la prestation maximale du RPC, lorsque le revenu de source privée est de 1 000 \$.

En revanche, pour ceux qui se situent dans la catégorie de recoupement « SRG et impôt », les valeurs du RPC dans le cas d'une prestation maximale et de la moitié d'une prestation maximale du RPC s'établissent à 43 et 26 % respectivement du revenu disponible, le revenu de source privée s'établissant à 4 004 \$.

Cette analyse révèle que le RPC représente une partie importante du revenu disponible des personnes âgées, surtout pour celles qui ont un faible revenu. Il assure une partie importante des revenus pour les personnes se situant dans des catégories de revenus bruts égaux ou inférieurs au maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP), qui s'établissaient à 33 400 \$ en 1993, mais une partie moins importante lorsque les niveaux de revenu sont supérieurs à ce maximum (tableau III-7).

TABLEAU III-7

Effet sur le revenu disponible tiré d'une prestation totale et d'une prestation partielle du RPC en 1993 selon certains niveaux de revenu : personne âgée seule

Catégorie de revenu	Revenu de source privée	RPC	Incidence sur le revenu disponible	
			% du paiement brut du RPC ajouté au revenu disponible	Paiements nets du RPC en % du revenu disponible
SRG uniquement (0-12 843 \$)	1 000 \$	4 004 \$	100 %	31,2 %
SRG + impôt (12 844-16 898 \$)	4 004 \$	4 004 \$	90,2 %	26,0 %
	4 004 \$	8 008 \$	82,3 %	42,8 %
Réduction du crédit en raison de l'âge (24 912-49 134 \$)	21 000 \$	4 004 \$	72,6 %	11,9 %
	21 000 \$	8 008 \$	63,8 %	19,3 %
Remboursement du SRG (53 215-83 789 \$)	56 058 \$	4 004 \$	58,1 %	5,3 %
	56 058 \$	8 008 \$	54,9 %	9,7 %

Source : Chapitre I de l'étude menée par M. Paul Dickinson.

3.3 TAUX DE REMPLACEMENT DU REVENU

Cette partie résume les résultats obtenus en répondant à la question « Quels sont les taux de remplacement du revenu des pensions de retraite du RPC et du système de pension de l'État dans son ensemble? » (mandat, question A.2).

Il s'agit principalement de déterminer la proportion des gains d'avant la retraite que représente le revenu de retraite, et plus particulièrement les taux de remplacement du revenu disponible et du revenu brut qui sont assurés par le RPC et par le système de prestations de la vieillesse.²⁵ Au début, on visait à ce que les prestations maximales du RPC correspondent à 25 % des gains moyens ouvrant droit à pension²⁶, après une période de transition de dix ans (de 1966 à 1975). Les

prestations maximales du RPC et la pension complète de la SV (900 \$ par année ou 18 % des gains moyens d'environ 5 000 \$ en 1966) combinées auraient alors remplacé 43 % des gains moyens (qui avoisinent le maximum maximales du RPC (12 594 \$) représentait 38 % du MGAP (33 400 \$).

Le RPC a été conçu pour compléter le programme de la sécurité de la vieillesse qui existait alors; pour doubler, mais de façon non indue, le rôle des régimes de pension privés qui existaient alors et pour laisser place à l'expansion future des régimes de pension privés. Ces paramètres structuraux étaient conçus de façon à établir un lien entre le RPC et la gamme plus vaste des régimes de pension et des véhicules d'épargne. On s'attendait à ce que les régimes de pension privés complètent les pensions du RPC et contribuent à élever le taux de remplacement global.

Dans la présente évaluation, un pourcentage de 43 % du revenu brut et du revenu disponible est établi comme taux de remplacement global devant provenir du RPC, de la SV et du SRG ainsi que des crédits d'impôt pour personnes âgées. Étant donné que le SRG semble maintenant au moins aussi permanent que la SV, nous avons tenu compte des prestations non imposables du SRG dans l'évaluation de l'efficacité du système public pour remplacer le revenu d'avant la retraite. À des fins de comparaison, nous avons aussi utilisé le pourcentage de 70 % pour les pensions de l'État (RPC) et privées, les crédits d'impôt et les revenus de transfert (SV/ SRG)²⁷, ce qui est le taux de remplacement prévu par de nombreux régimes de pension du secteur privé.

Remplacement du revenu brut

Le tableau III-8 présente le sommaire des taux de remplacement estimatifs du revenu brut pour une personne seule en 1993, pour le système global de prestations à l'intention des personnes âgées et pour le RPC séparément, selon diverses hypothèses en ce qui concerne le niveau de la pension du RPC (pleine pension ou demi-pension du RPC), selon le nombre d'années de cotisation et selon divers revenus d'avant la retraite (50 %, 100 % et 150 % du MGAP ou le salaire moyen). Aux fins de l'analyse, il est supposé que les bénéficiaires n'ont pas de revenus de retraite autres que des prestations du RPC et de la SV et du SRG.

Les prestations maximales du RPC et la SV ou le SRG (et les crédits d'impôt) combinés remplacent 43 % des gains bruts correspondant au maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP), qui s'établissaient à 33 400 \$ en 1993, avant la retraite, dans le cas d'une personne âgée seule n'ayant pas de revenu de retraite autre (pension d'un régime privé ou autre) qu'un revenu de transfert. Il s'agirait à peu près du taux de remplacement des gains d'avant la retraite pour une personne ayant pris sa retraite en 1993 après avoir travaillé pendant les 26 années pendant lesquelles le RPC a été en vigueur (de 1966 à 1992) et qui a gagné le salaire annuel moyen au cours de sa vie professionnelle. Les prestations maximales du RPC remplacent à elles seules environ 24 % du revenu disponible d'avant la retraite pour un revenu moyen correspondant au MGAP pour la même personne, étant donné que ce taux de remplacement est intégré dans le calcul des prestations²⁸.

Dans le cas d'une personne qui gagnait 50 % du salaire moyen (MGAP) avant la retraite et qui n'a pas d'autre revenu à la retraite, la demi-pension du RPC, alliée aux prestations de la SV et du SRG (et aux crédits d'impôt), porte le remplacement du revenu brut à 74 % du revenu brut d'avant la retraite. Le RPC remplace à lui seul 24 % du revenu brut pour une personne dont les gains avant la retraite se situaient à 50 % du salaire moyen (MGAP).

Dans le cas d'une personne âgée seule ne touchant pas de pension ou d'autres revenus de retraite et qui gagnait 150 % du salaire moyen avant la retraite, la pleine pension du RPC et la SV ou le SRG (et les crédits d'impôt) ne remplacent que 29 % du revenu brut d'avant la retraite, le RPC remplaçant 16 % de celui-ci.

En résumé, le taux de remplacement du revenu brut d'avant la retraite assuré par le RPC, allié aux programmes de la SV et du SRG et aux crédits d'impôt pour personnes âgées, atteint en général (et dépasse) l'objectif de 43 % des critères d'évaluation relatifs aux prestations de la SV, du SRG et du RPC pour les personnes d'à peu près tous les niveaux de revenu et celles dont le revenu se situe sous la moyenne. Il se situe à plus de 70 % pour les personnes à faible revenu dont les gains avant la retraite se situaient au plus à 50 % du MGAP.

Remplacement du revenu disponible

L'objectif du remplacement du revenu consiste à éviter une réduction peu souhaitable du niveau de vie à la retraite. Le remplacement du revenu disponible a aussi été utilisé, étant donné qu'il constitue un indicateur plus pertinent que le remplacement du revenu brut. Le tableau III-9 présente les taux de remplacement estimatifs du revenu disponible pour une

personne seule en 1993, pour l'ensemble du système de retraite des personnes âgées et pour le RPC, selon les mêmes hypothèses au sujet du niveau de pension du RPC (pleine pension ou demi-pension du RPC) et du revenu d'avant la retraite (50 %, 100 % et 150 % du MGAP) que pour le remplacement du revenu brut (tableau III-8).

TABLEAU III-8

Taux de remplacement du revenu brut assurés par le système (RPC, SV/SRG et crédits d'impôt) et par le RPC seul selon différents niveaux de revenu avant la retraite et différents niveaux de pension du RPC, personnes âgées seules, 1993

Revenu brut avant la retraite		Nombre d'années de cotisation maximale au RPC (aucune exclusion)	Taux de remplacement assurés par le système (RPC, SV/SRG ET CRÉDITS d'IMPÔT) %	Taux de remplacement assurés par le RPC %
Montant \$	% du salaire moyen en 1993 (c)			
16 700	50	13 (a)	73,9	24,0
33 400	100	13 (a)	37,0	12,0
33 400	100	26 (b)	43,0	24,0
50 100	150	26 (b)	28,6	16,0

Source : Tableaux E.6 et E.7, annexe VII, de l'étude menée par Paul Dickinson

(a) Personnes âgées touchant la moitié de la pension maximale du RPC en 1993 et ayant cotisé pendant 13 ans;

(b) personnes âgées touchant la pension maximale du RPC en 1993 et ayant cotisé pendant 26 ans;

(c) le salaire moyen en 1993 correspondait à peu près au maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (RPC).

TABLEAU III-9

Taux de remplacement du revenu net assurés par le système (RPC, SV/SRG et crédits d'impôt) et par le RPC seul selon différents niveaux de revenu avant la retraite et différents niveaux de pension du RPC, personnes âgées seules, 1993

Revenu brut avant la retraite		Nombre d'années de cotisation maximale au RPC (aucune exclusion)	Taux de remplacement assurés par le système (RPC, SV/SRG ET CRÉDITS d'IMPÔT) %	Taux de remplacement assurés par le RPC %
Montant \$	% du salaire moyen en 1993 (c)			
16 700	50	13	90,5	29,4
33 400	100	13	51,0	16,6
33 400	100	26	56,3	31,5
50 100	150	26	40,6	22,7

Source : Tableaux E.6 et E.7, annexe VII, de l'étude menée par Paul Dickinson. Voir les notes au bas du tableau III-8.

Le revenu disponible avant la retraite comprend les gains et le crédit pour la taxe sur les produits et services (TPS), moins

les impôts sur le revenu et les parts de l'employé des retenues à la source du RPC et de l'assurance-chômage (AC). Quant au revenu disponible après la retraite, il comprend les prestations du RPC et de la SV et du SRG et le crédit de TPS, moins l'impôt sur le revenu. Le taux de remplacement du RPC pour le revenu net est calculé selon les valeurs « premier payeur » lorsque les bénéficiaires n'ont pas d'autres revenus que les prestations du RPC et de la SV et du SRG. l'ensemble de l'impôt fédéral-provincial sur le revenu constitue 157,5 % de l'impôt fédéral de base.

Les prestations maximales du RPC et celles de la SV et du SRG (et les crédits d'impôt) remplacent 56 % du revenu net d'avant la retraite correspondant au maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) de 33 400 \$ en 1993 d'une personne âgée seule n'ayant pas d'autres revenus de retraite. À elle seule, la prestation maximale du RPC remplace, pour cette même personne, environ 32 % du revenu disponible d'avant la retraite correspondant au revenu moyen du MGAP, ce qui satisfait aux critères d'évaluation concernant le taux de remplacement pour l'ensemble du système, qui est de 43 %.

Dans le cas d'une personne dont le revenu brut avant la retraite se situait à 50 % du MGAP et qui ne touche aucun autre revenu de retraite, la moitié des prestations de retraite du RPC alliée aux prestations de la SV et du SRG (et aux crédits d'impôt) fait augmenter le remplacement du revenu net à 91 % du niveau de revenu d'avant la retraite. Dans ce cas, la valeur « premier payeur » du RPC représente environ le tiers du remplacement global du revenu net, les deux tiers de ce montant provenant de la SV et du SRG.

Les différences entre les taux de remplacement du revenu brut et du revenu disponible s'expliquent par les raisons suivantes : les prestations du SRG sont non imposables; les personnes âgées ne cotisent plus au RPC ni à l'assurance-chômage; enfin, les personnes âgées bénéficient de déductions fiscales compensatoires (le crédit en raison de l'âge et la déduction de 1 000 \$ pour pension privée). Les programmes de la SV et du SRG, et particulièrement les éléments non imposables du SRG, ont une incidence considérable sur les taux de remplacement du revenu brut et du revenu net dans le cas des personnes âgées ayant un faible revenu.

Le taux de remplacement du revenu brut d'avant la retraite assuré par le RPC et les programmes de la SV et du SRG ainsi que les crédits d'impôt pour personnes âgées dépasse 43 % dans le cas des niveaux de revenu brut correspondant au salaire moyen dans l'industrie ou se situant sous celui-ci pour une personne âgée seule. Pour cette même personne âgée, il remplace 56 % de son revenu disponible. Dans l'ensemble, le système de prestations pour les personnes âgées offre plus que le taux de remplacement global de 70 % pour la plupart des personnes se situant dans des niveaux de revenu inférieurs au salaire moyen (ou au MGAP). Cependant, dans le cas d'un salaire moyen (MGAP), le système offre à peu près 14 points de pourcentage de moins que 70 %, à moins que les bénéficiaires ne touchent des revenus d'autres sources²⁹.

3.4 TAUX DE RENDEMENT

Les comparaisons ont porté sur les taux de rendement par génération et par personne en se fondant sur les cotisations versées au RPC pendant toute une vie. Bien que les taux de rendement par génération soient plus souvent utilisés, ils peuvent donner lieu à des perceptions erronées quant au rendement réel des cotisations versées dans les pensions de retraite du RPC. L'utilisation des taux de rendement individuels présente l'avantage d'être concentrée sur le fonds de retraite du RPC. Ils devraient donc susciter davantage l'intérêt des retraités qui tentent d'obtenir le meilleur rendement possible pour leurs cotisations au régime de retraite du RPC.

Les taux de rendement par génération ont été calculés pour des groupes de travailleurs nés au cours de la même année et qui ont cotisé au RPC pendant le même nombre d'années. Quant aux taux de rendement individuels, ils ont été calculés pour une personne faisant partie d'un groupe d'employés nés au cours d'une certaine année et en supposant que ceux-ci ne sont pas tous décédés au même âge.

3.4.1 Taux de rendement par génération

On a passé en revue les taux de rendement par génération établis par l'actuaire en chef du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) et par d'autres chercheurs. Les taux de rendement sont établis pour des générations représentatives d'années bien précises, et non pour chacun des cotisants faisant partie d'une génération donnée.

Le tableau III-10 présente le sommaire des taux de rendement interne nominaux (TRI)³⁰ projetés par l'actuaire en chef du BSIF pour diverses générations à partir des taux de cotisation projetés et passés du RPC et des hypothèses formulées dans le Quinzième rapport actuariel du RPC ainsi que des ratios des valeurs actualisées (VA)³¹ calculés par d'autres analystes

(les rangées comportant des années entre parenthèses). Ces calculs sont fondés sur les coûts et les prestations bruts³².

L'étude des taux de rendement par génération a entraîné des perceptions erronées qui nuisent à la réalisation d'une évaluation juste des coûts du RPC et des taux de cotisation projetés. De nombreux articles dans la presse ont signalé que les personnes nées en l'an 2000 recevront des prestations d'environ 80 cents par dollar de cotisation qu'ils auront versé dans toute leur vie³³. L'idée s'est donc répandue dans la population que les jeunes d'aujourd'hui et les jeunes qui ne sont pas encore sur le marché du travail verseront des cotisations au RPC qui donneront des taux de rendement négatifs.

L'évaluation des « 80 cents par dollar » est une interprétation inexacte d'une estimation statistique (obtenue en utilisant un taux d'intérêt arbitraire de 8 %) selon laquelle la « valeur actualisée des prestations » correspondra à 80 % de la « valeur actualisée des cotisations » (pour la génération de l'an 2000).

✓ Le ratio de la valeur actualisée des prestations par rapport aux cotisations (en l'occurrence 0,8) a été interprété comme s'il s'agissait d'un ratio entre les prestations en dollars et les cotisations en dollars. Il s'agit de deux choses totalement différentes.

✓ Les valeurs actualisées supposent un taux d'intérêt positif; donc un ratio de valeur actualisée inférieur à un (c'est-à-dire 0,8 en l'occurrence) ne signifie pas un taux de rendement négatif. Cela ne veut pas dire que le taux de rendement est de 80 % des cotisations. Cela signifie simplement que le taux de rendement est inférieur au taux d'intérêt présumé de 8 %³⁴.

Les taux de rendement interne par génération se stabilisent à un taux nominal d'environ 5 % (taux réel de 1,5 %) pour les générations futures (à partir de 2002), et entre 6 % et 7 % (taux réel de 2,5 % à 3,5 % en supposant que le taux annuel d'inflation se maintiendra à 3,5 %) pour les cotisants actuels ayant moins de 30 ans. Pour les cotisants nés après 1982, les taux de rendement interne réel seraient d'environ 1,5 % en utilisant l'hypothèse du taux d'inflation de 3,5 % qui se trouve dans le Quinzième rapport actuariel du RPC. Le taux de rendement nominal de 5 % pour les générations futures cadre avec le taux ultime projeté d'augmentation du total des revenus d'emploi découlant d'une croissance démographique de 0,5 % par année ainsi qu'avec un taux d'augmentation présumé de 4,5 % par année pour la moyenne des revenus d'emploi.

Le taux de rendement par génération constitue une moyenne pour toutes les personnes faisant partie de cette génération; il tient compte, pour cette génération, des probabilités reliées à l'invalidité, à la retraite anticipée, à l'âge du décès, etc. Aucune personne faisant partie de cette génération n'obtient nécessairement le rendement moyen. Certaines personnes obtiendront un taux de rendement plus élevé, et d'autres un taux moins élevé.

TABLEAU III-10

Taux de rendement annuels des cotisations au RPC, par génération

Année de naissance	Début de la période cotisable	Ratio entre la prestation et la cotisation	Taux de rendement interne	Ratio : valeur actualisée des prestations par rapport à la valeur actualisée des coûts**
(1920)				7,0
1922	1966	30,69	19,6 %	
1942	1966	14,95	11,1 %	
(1960)				2,6
1962	1980	7,52	7,38 %	
1972	1990	6,15	6,18 %	
(1980)				1,0
1982	2000	5,54	5,36 %	

1992	2010	5,31	4,94 %	
(2000)				*
2002	2020	5,34	4,87 %	
2012	2030	5,41	4,96 %	
2022	2040	5,42	5,04 %	
2032	2050	5,36	5,08 %	

Source : Chapitre IV de l'étude menée par M. Paul Dickinson. *Ce taux de rendement interne de 0,8 % s'est avéré trompeur. **Taux d'actualisation de 6 %, sauf pour l'an 2000 (8 %).

Le taux de rendement interne ne tient pas compte d'hypothèses au sujet de meilleurs placements ou des taux d'intérêt futurs fort incertains. De plus, on peut établir des comparaisons directes du rendement financier d'autres placements en comparant le taux de rendement interne estimatif pour chaque placement.

Différences entre les générations

Les premières générations de cotisants au RPC, y compris les prestataires actuels d'une pension de retraite, bénéficient d'un taux de rendement se situant entre 10 et 20 %. Bien que ces taux soient de loin supérieurs aux taux probables pour les générations futures, une grande partie de l'écart s'explique autrement que par les changements démographiques.

Les taux de rendement élevés pour les premières générations sont une conséquence en grande partie inévitable de la mise en place progressive d'un régime public doté d'un mode de financement par répartition. La période de mise en application du RPC s'est échelonnée sur dix ans, soit de 1966 à 1976. Une personne ayant commencé à cotiser en 1966 à l'âge de 55 ans pouvait recevoir une pleine pension en 1976 à l'âge de 65 ans. Les générations futures devront verser des cotisations pendant une période pouvant atteindre 40 ou 47 ans (après mise en facteur des 15 % prévus dans la disposition d'exclusion) pour recevoir une pleine pension.

Cependant, contrairement à ce que certains pensent, le processus de la mise en place progressive a peu d'incidence sur les taux de rendement pour les générations futures (y compris les jeunes cotisants d'aujourd'hui). L'actuaire en chef estime que la période de mise en place progressive n'aura aucune incidence sur les taux de cotisation par répartition d'ici l'an 2005. Si toutes les personnes recevant des prestations partielles en raison de la période de mise en place recevaient des pleines prestations, le taux de cotisation connaîtrait une augmentation d'environ 0,04 point de pourcentage seulement en l'an 2000, et de 0,01 % en l'an 2005. En l'an 2005, la personne qui a pris sa retraite à l'âge de 65 ans en 1976 aura 95 ans. Les générations qui ont commencé à cotiser au régime plus tard que les autres paient des taux de cotisation plus élevés pendant leur vie parce que la période de mise en place est terminée, les taux de mortalité ont diminué, l'espérance de vie a augmenté et les taux de fécondité ont diminué.

3.4.2 Le RPC en tant que placement de retraite fait par les cotisants

Les cotisations au RPC ont à la fois une composante assurance (contre les risques spéciaux, comme la mort ou l'invalidité) et une composante placement (notamment les placements dans des pensions de retraite). Les taux de rendement pour l'ensemble des générations ne comportent pas de distinction entre les fonctions assurance et placement du RPC, ce qui entraîne une sous-estimation du taux de rendement réel pour les personnes qui atteignent l'âge de la retraite. Toute personne sensée veut obtenir le meilleur rendement possible pour la composante placement du RPC, mais non pour la composante assurance, qui protège la personne contre des risques qu'elle veut éviter.

Le soutien accordé au programme peut varier considérablement en fonction du taux de rendement auquel le cotisant s'attend. Du point de vue du cotisant, ce sont les taux de rendement individuels de l'élément placement du RPC qui devraient être le facteur le plus pertinent, et non les taux de rendement par génération de l'ensemble des placements dans le RPC. Les attentes quant au rendement de sa pension du RPC devraient être le facteur qui détermine l'appui général au programme du RPC et la volonté de payer les taux de cotisation projetés.

On a établi les taux de rendement des cotisations au RPC de particuliers ayant des caractéristiques démographiques identiques pour trois générations (personnes nées en 1974, en 1992 et en 2020) se situant dans les tranches d'imposition fédérale de 17 et de 26 % et versant des cotisations en fonction d'un revenu correspondant au MGAP et à 50 % du MGAP. Ces calculs ne tiennent pas compte de la cotisation de l'employeur au RPC³⁵ et visent les hommes et les femmes³⁶. L'analyse visait des personnes âgées se situant dans la tranche d'imposition fédérale de 17 %, où le taux de rendement est le même qu'il s'agisse du revenu brut ou du revenu après impôt (les cotisations et les prestations sont assujetties au même taux d'imposition marginal réel), et des personnes se situant dans la tranche d'imposition fédérale immédiatement supérieure (26 %).

Le tableau III-11 présente une comparaison des taux de rendement nominaux individuels pour la génération née en 1974, à des âges différents et selon des méthodes de calcul différentes de la composante « coût » des taux de rendement (les taux sur toutes les cotisations et les taux sur la composante pension seulement), pour un employé dont le revenu correspond au MGAP, se situant dans la tranche d'imposition fédérale de 17 % dans le cas d'un travailleur autonome, en tenant compte et sans tenir compte de l'exclusion de 15 %³⁷.

Tableau III-11

Taux de rendement annuels (pourcentage) pendant toute la vie pour des particuliers représentatifs de la génération née en 1974 et se situant dans la tranche d'imposition fédérale de 17 %

TRAVAILLEUR AYANT UN REVENU CORRESPONDANT AU MGAP					
Âge au décès	Rendement sur les cotisations entières (sans exclusion) COT(a) Répartition		Pension seulement ⁰ Rendement au taux de répartition		Travailleur autonome Revenus correspondant au MGAP Sans exclusion
			Sans exclusion	Avec exclusion	
95	7,5	7,3	8,4	9,2	6,4
90	7,2	7,0	8,2	9,0	6,1
85	6,8	6,5	7,8	8,6	5,6
80	6,0	5,8	7,2	8,0	4,7
75	4,7	4,6	6,1	6,8	3,3

Source : Chapitre IV de l'étude menée par M. Paul Dickinson et analyse complémentaire.

Notes :

(a) La colonne intitulée « COT » désigne les taux de cotisation actuels et projetés au RPC établis par l'actuaire en chef du Bureau du surintendant des institutions financières et publiés dans le Quinzième rapport actuariel du RPC.

(b) La colonne intitulée « pension seulement » indique le taux de rendement pour les cotisations nécessaires pour payer les prestations de retraite de chaque année (excluant les prestations autres que les pensions ou prestations accessoires et les frais d'administration). Il est supposé que l'âge de la retraite est de 65 ans et que les personnes meurent à la fin de l'année où elles atteignent l'âge indiqué (âge du décès).

(c) Les taux de rendement brut et net sont les mêmes pour la tranche d'imposition fédérale de 17 %.

Voici les résultats de l'analyse :

✓ Si la composante assurance est mise à part, le taux individuel de rendement de « l'investissement » dans les pensions de retraite du RPC est plus élevé que dans le cas où toutes les cotisations au RPC sont considérées comme un placement. Le taux de rendement estimatif de la composante pension de retraite par répartition pour les jeunes cotisants rendus à l'âge de

la retraite (génération de 1974) augmente de 12 à 24 % selon leur longévité. Il s'agit d'un taux de rendement nominal avant de soustraire les effets de l'inflation (le taux de rendement réel serait inférieur au taux de rendement nominal).

✓ Le taux de rendement nominal par répartition provenant uniquement de la pension du RPC se situerait entre 7,8 % et 8,6 % (taux réel se situant entre 4,3 % et 5,1 % ou d'environ 4,7 % en supposant un taux d'inflation annuel de 3,5 %) pour une personne pour laquelle la tranche d'imposition fédérale a été de 17 %, qui a pris sa retraite à 65 ans et qui a vécu jusqu'à 85 ans.

✓ Pour les personnes se situant dans la tranche d'imposition marginale de 26 % du gouvernement fédéral, les taux de rendement individuels seraient légèrement inférieurs à ceux dont bénéficieraient les personnes se situant dans la tranche d'imposition de 17 %.

✓ Comme on pouvait s'y attendre, les taux de rendement dans le cas des travailleurs autonomes sont de 2 % à 3 % moins élevés que dans le cas des employés puisqu'ils versent à la fois la cotisation de l'employé et de l'employeur, particulièrement lorsqu'ils touchent des prestations pendant de moins longues périodes. Le taux de rendement nominal de l'élément pension de retraite pour un travailleur autonome (qui verse à la fois la cotisation de l'employé et de l'employeur) qui a pris sa retraite à 65 ans et qui est décédé à 85 ans serait d'environ 5,5 % (taux réel de 2 %), sans tenir compte des exclusions, comparativement à 7,8 % pour un employé, toujours sans tenir compte des exclusions.

L'analyse a fait ressortir que pour les générations de 1992 et de l'an 2020, les taux de rendement seraient légèrement inférieurs aux taux de rendement pour la génération de 1974 (environ de 11 à 16 % inférieurs pour la composante prestations de retraite dans le cas d'une personne qui décède à l'âge de 85 ans).

Du point de vue statistique, il ne convient pas d'établir une comparaison entre les taux de rendement interne applicables aux générations et aux personnes qui en font partie.

Néanmoins, il est à noter que dans le cas d'une personne âgée de la génération de 1974 se situant dans la tranche d'imposition fédérale de 17 % après la retraite (là où les taux de rendement pour les revenus bruts et les revenus après impôt sont les mêmes) et ne se prévalant pas de la clause d'exclusion pour les années de revenu nul, les taux de rendement de la composante pension de retraite (répartition) et de la composante « autres » commencent à dépasser les taux de rendement d'environ 6 % pour la génération de 1972 (tableau III-10), entre 80 et 85 ans pour le taux complet par répartition, et à 75 ans pour la composante pension de retraite (tableau III même génération, le taux de rendement individuel de la composante « pension seulement » par répartition sans tenir compte de la clause d'exclusion (8 % dans le tableau III-11) est supérieur d'environ le tiers au taux de rendement par génération à l'âge de 80 ans (d'à peu près 6 % dans le tableau III-10).

Dans le cas des personnes âgées se situant dans la tranche d'imposition fédérale de 26 %, la différence dans le traitement fiscal des prestations et des cotisations fait que le taux de rendement après impôt des cotisations au RPC est moins élevé que dans le cas des personnes âgées se situant dans la tranche d'imposition de 17 % (entre 0,6 et 0,9 point de pourcentage pour la génération de 1974).

Voici d'autres conclusions de l'analyse qui ont une incidence sur les taux de rendement individuels :

✓ L'exemption de base pour l'année fait augmenter le taux de rendement dans le cas du cotisant dont le revenu correspond à 50 % du MGAP dans une proportion beaucoup plus grande que dans le cas du cotisant dont le revenu correspond au MGAP. Beaucoup d'études et d'analyses tendent à attirer l'attention sur le cotisant ayant un revenu correspondant au MGAP, mais celles-ci ne tiennent pas compte de l'effet des transferts interpersonnels créés par l'exemption de base pour l'année;

✓ Le fait de prendre sa retraite à l'âge de 60 ans accroît le taux de rendement des cotisations au RPC. Le fait de retarder sa retraite jusqu'à l'âge de 70 ans fait diminuer le taux de rendement, sauf dans le cas de ceux qui touchent des prestations plus longtemps que la moyenne.

Le RPC offre un taux de rendement plus élevé aux femmes qu'aux hommes, étant donné que celles-ci ont une espérance de vie supérieure à celle des hommes.

Comparaisons avec les régimes privés

L'évaluation n'a pas comporté de comparaison explicite entre les taux de rendement du RPC et ceux d'autres véhicules de pension (REER, RPA, Fonds enregistrés de revenu de retraite - FERR, etc.). Il aurait alors fallu faire des comparaisons entre les différences réelles sur les plans du risque, de la transférabilité, de la protection contre l'inflation imprévue, etc. Une comparaison cohérente est possible uniquement avec d'autres régimes qui offrent des combinaisons semblables de fonctions placement et assurance.

Comme la pension de retraite du RPC est dans une grande mesure exempte de risque³⁸, le taux de rendement de la composante pension doit être comparé avec des taux de rendement garantis dans le secteur privé. Les taux de rendement de placements plus risqués dans le passé ne constituent pas un critère d'évaluation valable. Il conviendrait de faire des comparaisons avec des portefeuilles de titres sans risque ou à peu près sans risque. Le secteur privé n'offre toutefois pas beaucoup de rendements garantis; la plupart des régimes de retraite par capitalisation sont fondés sur des politiques qui comportent certains risques. De nombreux REER sont convertis en FEER souvent autogérés, et leur rendement n'est pas garanti.

Bien que ces placements ne soient pas tout à fait comparables, il est intéressant de comparer le rendement de placements uniquement dans la pension de retraite du RPC avec celui qu'offrent diverses formes de placements dans le secteur privé. Le taux de rendement nominal entre 1966 et 1993 a été estimé à 9,9 %, 8,7 %, 10,7 % et 9,0 % respectivement pour la Bourse canadienne, les obligations à long terme, les valeurs mobilières et les bons du Trésor³². Quant aux taux de rendement réel de ces mêmes instruments de placement, ils ont été évalués respectivement à 3,8 %, 2,6 %, 2,6 % et 2,9 %; il faut aussi retrancher de 1 % à 1,5 % à chacun de ces instruments de placement, ce qui correspond aux frais d'administration et de gestion des placements lorsqu'il s'agit de les transformer en revenu de retraite. Cela se compare à un taux de rendement nominal après impôt pour la composante pension du RPC pour l'employé qui, sans tenir compte de l'exclusion, a cotisé à un taux de 6,1 % et a vécu jusqu'à 75 ans et pour celui qui a cotisé à un taux de 7,8 % et qui a vécu jusqu'à 85 ans. Les taux précités de rendement du RPC sont exempts de frais d'administration et de gestion des placements.

L'appui au programme peut dépendre en grande partie de ce que le cotisant perçoit comme étant son taux de rendement individuel.

3.5 CONCLUSIONS

- ✓ Le nombre de prestataires du RPC a presque décuplé de 1971 à 1991, tandis que la valeur nominale des prestations s'est multipliée par 134. Les données pour 1993 révèlent que le nombre de prestataires du RPC s'établissait approximativement à 2,1 millions, tandis que les prestations ont totalisé environ 9,2 milliards de dollars.
- ✓ Les prestations de retraite du RPC et du RRQ représentent une partie de plus en plus importante du revenu brut des groupes cibles de personnes âgées (hommes seuls, femmes seules et couples). Elles constituent aussi une partie importante de leur revenu disponible.
- ✓ Les prestations du RPC et du RRQ représentent également une proportion de plus en plus importante du revenu brut des personnes âgées dont le revenu se situe sous le seuil de faible revenu de Statistique Canada.
- ✓ RPC et les programmes de la SV et du SRG ainsi que les crédits d'impôt pour personnes âgées est supérieur à 43 % pour tous les niveaux de revenu qui correspondent au salaire moyen par activité économique et qui sont inférieurs à celui-ci. Il s'agit de la proportion du revenu brut que les prestations maximales du RPC et de la SV auraient remplacée lorsque le RPC a été mis en place en 1966. Le RPC contribue encore davantage à remplacer le revenu net (56 %), ce qui dépasse les attentes.
- ✓ Les taux de rendement interne par génération du RPC dans son ensemble se stabilisent à un taux nominal d'environ 5 % (taux réel de 1,5 %) pour les générations futures, à savoir à partir de 2002, et entre 6 % et 7 % (taux réel se situant entre 2,5 % et 3,5 %) pour les cotisants actuels âgés de moins de 30 ans. Les taux de rendement réel de la composante pension du RPC seraient d'environ 4,7 % pour un employé se situant dans la tranche d'imposition marginale de 17 % du gouvernement fédéral, si ledit employé a pris sa retraite à 65 ans et est décédé à 85 ans. Selon une étude sur la capacité de cotiser au RPC effectuée récemment par le Bureau du surintendant des institutions financières, les taux de rendement réel de la Bourse canadienne, des obligations à long terme, des valeurs mobilières et des bons du Trésor ont été respectivement

de 3,8 %, 2,6 %, 2,6 % et 2,9 % entre 1966 et 1993, et peut-être inférieurs d'un autre 1 % à 1,5 % après avoir défalqué les frais de gestion de placement et d'administration afin de rendre les chiffres comparables à ceux du RPC.

✓ Contrairement à la perception populaire (alimentée par la presse), les cotisations au RPC dans leur ensemble et les cotisations de l'employé à la composante pension seulement donnent des taux de rendement individuels raisonnables. Pour un employé, les taux de rendement des cotisations par répartition à la composante pension seulement du RPC sont de beaucoup supérieurs aux taux de rendement par génération de l'ensemble des cotisations au RPC. Le rendement de la pension du RPC est accru par des caractéristiques limitant les risques, comme la pleine transférabilité des prestations, les faibles frais d'administration, la protection contre l'inflation imprévue et l'improbabilité que le gouvernement manque à ses engagements.



Chapitre IV - Rentabilité et questions connexes

TABLEAU IV-1

	TAUX DE COTISATION AU RPC				RAPPORTS		
	RÉPARTITION ⁰		TAUX -COT ⁰	Rapport C/D ⁰	TAUX/PEN ⁰		COT/ ⁰ RÉPARTITION
	PEN ⁰	TOTAL			RÉPARTITION	COT	
1995	4,9	7,80	5,4	2,32	1,59	1,10	0,69
2000	5,05	8,25	6,6	1,52	1,63	1,31	0,80
2010	6,17	9,89	8,9	0,45	1,59	1,44	0,91
2030	10,46	14,22	15,43	0,58	1,36	1,48	1,09
2050	10,35	14,11	14,37	1,96	1,36	1,39	1,02

de 1 % par année) et en supposant que le taux d'imposition ne changera pas (tranches d'imposition et déductions fiscales compensatoires indexées aux salaires moyens), la « capacité de payer » les prestations de retraite du RPC ne devrait pas être beaucoup touchée, étant donné que le revenu disponible réel devrait continuer d'augmenter. À eux seuls, les taux de cotisation projetés ne donnent pas lieu de croire que le RPC deviendra inabordable. D'autres facteurs pourraient toutefois influencer sur la « capacité de payer » pour le RPC, notamment la proportion de croissance réelle future (gains de productivité) qui serait consacrée à la croissance du revenu disponible des particuliers et la nécessité de financer d'autres programmes et de contribuer à payer ou à réduire la dette du gouvernement. L'évaluation ne comporte pas d'examen des compromis entre les programmes de transfert, le RPC (un programme comportant des droits) et les avantages fiscaux que pourrait comporter éventuellement tout contexte de restriction (ou de réduction) des dépenses du gouvernement. Seuls certains effets d'interaction entre le programme actuel du RPC et les dépenses fiscales sont examinés à la partie 4.3.

4.2.2 Effet du RPC sur le taux global de retenues à la source

Même si la « capacité de payer » augmente avec le temps, il se peut que la « volonté de payer » diminue selon la proportion du revenu brut retenu à la source (le taux d'imposition moyen réel) au titre du RPC et de l'impôt sur le revenu. Plus la proportion du revenu disponible retenue est élevée, plus les pressions risquent d'être fortes pour faire réduire cette proportion et accroître ainsi les dépenses au chapitre de la consommation courante.

L'incidence des taux de cotisation au RPC sur le taux d'imposition moyen réel des particuliers est fonction du rapport entre les gains cotisables et le total des gains, du taux d'allégement fiscal à l'égard des cotisations au RPC et du taux de cotisation au RPC. Le tableau IV-4 expose le ratio des gains cotisables par rapport au total des gains en regard de niveaux de gains choisis et exprimés en proportion du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) avant l'allégement fiscal que constitue le crédit d'impôt au titre du RPC.

TABLEAU IV-4

Gains cotisables par rapport au total des gains

Ratio des gains cotisables par rapport au total des gains			
Gains en % du MGAP	Ratio	Gains en % du MGAP	Ratio
20 %	0,50	180 %	0,50
50 %	0,80	150 %	0,60
100 %	0,90	110 %	0,82

Source : Chapitre III de l'étude menée par M. Paul Dickinson

Ce tableau montre que les gains cotisables au titre du RPC par rapport au total des gains (c.-à-d. le ratio) varient beaucoup en fonction du niveau des gains. Ces variations découlent de ce que le montant maximal des cotisations est déterminé par le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) moins l'exemption de base de l'année, qui correspond à 10 % du MGAP.

Le tableau IV-5 montre l'augmentation du nombre de points de pourcentage dans le taux global de retenues à la source de l'employé pour la période se situant entre 1995 et 2030 (après déductions fiscales compensatoires, y compris le crédit au titre du RPC pour des niveaux de gains choisis), augmentation attribuable à la hausse du taux de cotisation au RPC entre 1995 et 2030. Tout cela laisse supposer que le total des impôts fédéral et provincial sur le revenu correspond à 157,5 % de l'impôt fédéral de base et de l'indexation de l'impôt au MGAP (salaire moyen).

TABLEAU IV-5

Augmentation estimative du nombre de points de pourcentage dans la proportion combinée des gains retenus au titre du RPC et de l'impôt sur le revenu entre 1995 et 2030 par suite de la hausse projetée des taux de cotisation au RPC

Niveaux de revenu			
% du MGAP	Sous le MGAP	% du MGAP	En sus du MGAP
20 %	1,84 %	180 %	1,84 %
50 %	2,93 %	150 %	2,2 %
100 %	3,3 %	110 %	3,0 %

Source : Chapitre III de l'étude menée par M. Paul Dickinson et analyse complémentaire

L'augmentation obtenue du taux d'imposition moyen réel du cotisant à différents niveaux de revenu est de loin inférieure à l'accroissement de 5,02 points de pourcentage (soit de 2,7 % à 7,72 % des gains cotisables) de son taux de cotisation au RPC. Elle est également sensiblement inférieure à l'accroissement de 10,03 points de pourcentage (soit de 5,4 % à 15,43 %) du taux global de cotisation (employeur et employé) généralement avancé dans les médias.

4.2.3 Incidence du RPC sur le revenu réel disponible

Bien qu'il soit prévu que le revenu réel disponible augmentera, la part du taux de cotisation au RPC de l'employé (7,72 %) diminue, selon le barème actuel des taux de cotisation, son revenu disponible en 2030 :

- ✓ de 5,44 % pour des gains correspondant à 50 % du MGAP;
- ✓ de 6,69 % pour des gains correspondant au MGAP;
- ✓ de 4,82 % pour des gains correspondant à 150 % du MGAP.⁴⁸

L'incidence de la hausse des taux de cotisation au RPC sur les taux d'imposition moyens réels est moins importante en vertu d'une indexation de l'impôt en fonction du MGAP (salaire moyen) qu'en vertu d'autres formes d'indexation de l'impôt (p. ex., indexation intégrale en fonction de l'inflation). Les répercussions de taux de cotisation au RPC plus élevés sur l'ensemble des retenues éventuelles sur les salaires (le taux d'imposition moyen réel) que présente le tableau IV-5 doivent être considérées dans le contexte global de la demande simultanée en vue d'obtenir d'autres prestations de l'État (p. ex., santé, éducation, etc.) ainsi que des pensions de retraite du RPC qui seront versées à ce moment bien précis.

La « volonté de payer » pour les prestations du RPC pourrait, à l'avenir, dépendre de la préférence des citoyens de toucher des prestations du RPC plutôt que les prestations d'autres programmes fédéraux ou provinciaux pouvant être mis en oeuvre. Une influence plus favorable pourrait aussi être exercée à l'égard de cette même « volonté de payer » en fournissant des renseignements plus précis au sujet des taux réels de cotisation au RPC (en tenant compte du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension et des crédits d'impôt), du rendement que donne le RPC pour une pension de retraite (partie 3.4.2) et de ce qui occasionnera d'éventuelles hausses des taux (parties 4.4 à 4.6). Une analyse complète de ces questions se trouve aux chapitres I et III, annexe I, tableau C, à l'annexe III et au tableau B, ainsi que dans l'analyse complémentaire effectuée dans le cadre de l'étude de M. Paul Dickinson.

4.3 LE COÛT NET DU RPC DANS LE SYSTÈME DE TRANSFERT FISCAL

Les effets interactifs entre le RPC et le RRQ et des programmes fédéraux complémentaires, comme la SV et le SRG, ainsi qu'avec le régime fédéral-provincial d'impôt sur le revenu ont des incidences sur le coût net du RPC et du RRQ pour les gouvernements fédéral et provinciaux. Voici certains des plus importants de ces effets interactifs :

- ✓ les coûts du SRG sont réduits de 50 % du montant des prestations du RPC et du RRQ (si le programme du RPC et du RRQ était abandonné, le montant des prestations du SRG serait plus élevé);
- ✓ en raison des prestations du RPC et du RRQ, une plus grande partie des prestations de la SV doivent être remboursées ou récupérées (en l'absence du RPC et du RRQ, le montant des prestations de la SV serait supérieur);
- ✓ les cotisations au RPC et au RRQ des employés confèrent une admissibilité au crédit d'impôt marginal fédéral de 17 % et au crédit d'impôt provincial correspondant; les cotisations de l'employeur sont généralement considérées comme des déductions dans le calcul de l'impôt sur les sociétés;
- ✓ une grande proportion des prestations du RPC et du RRQ est récupérée au moyen de l'impôt fédéral et provincial sur le revenu.

Le coût net du RPC et du RRQ pour le gouvernement fédéral correspond au montant brut des prestations moins le total des hausses d'impôt et des réductions dans le coût des autres programmes qui en découlent. Les personnes âgées sont généralement assujetties à un taux effectif marginal d'imposition plus élevé que les autres contribuables, étant donné que

leurs prestations du SRG sont fondées sur une évaluation de leurs revenus, de même qu'en raison de l'échelle de récupération (remboursement des prestations sociales) de la SV et des nouvelles dispositions visant à lier le crédit en raison de l'âge au revenu.

Il y a eu recours au modèle de simulation-tabulation (SIMTAB)⁴⁹ de Politique stratégique (DRHC) pour estimer le niveau de recouvrement des prestations du RPC et du RRQ au moyen d'une hausse de l'impôt fédéral et de l'impôt provincial et d'une diminution du coût d'autres programmes gouvernementaux, de même que l'incidence de ce recouvrement sur les recettes nettes du gouvernement. Les simulations effectuées pour l'année civile 1993 sont fondées sur les taux réels d'imposition fédérale et provinciale de 1993. Les résultats sont présentés au tableau IV-6.

Les estimations montrent qu'un montant de 5,7 milliards de dollars sur le total des prestations du RPC et du RRQ est retourné dans les coffres du gouvernement fédéral sous forme de recettes fiscales plus élevées (2,54 milliards de dollars), d'une diminution des dépenses au titre de la SV, du SRG et de l'AAC (3,05 milliards de dollars) et d'une économie dans le coût d'autres programmes (0,11 milliard de dollars). Ce montant représente environ 31 % des dépenses au titre du RPC et du RRQ pour l'exercice financier 1993, qui atteignent 18,16 milliards de dollars (soit 14,13 milliards de dollars pour le RPC et 4,03 milliards de dollars pour le RRQ). Un montant additionnel de 1,84 milliard de dollars a été récupéré par les provinces sous forme de recettes fiscales plus élevées, ce qui représente pour les paliers fédéral et provincial un montant total de 7,54 milliards de dollars (environ 42 % des dépenses au titre du RPC et du RRQ) obtenu grâce à une réduction des coûts de programmes fédéraux ou à une récupération fiscale de la part du gouvernement fédéral ou des provinces. Par ailleurs, les cotisants au RPC et au RRQ ont touché 1,78 milliard de dollars en crédits d'impôt en 1993.

TABLEAU IV-6

Incidence du RPC et du RRQ sur les recettes générales du gouvernement (1993)

Milliards de dollars				
Programmes	Recouvrements pour le gouvernement fédéral	Recouvrements pour les gouvernements provinciaux		Recouvrements pour les gouvernements fédéral et provinciaux
		Québec	Autres	
SV/SRG/AAC	3,05	-	-	3,05
Impôts sur le revenu	2,54	0,75	1,09	4,38
Autres programmes	0,11	-	-	0,11
Total	5,70	0,75	1,09	7,54
Moins crédit pour RPC/ RRQ	1,12	0,26	0,40	1,78
Incidence nette sur les recettes générales du gouvernement	4,58	0,49	0,69	5,76

Source : Chapitre VIA de l'étude menée par M. Paul Dickinson

Dans ces calculs, il n'est pas tenu compte du coût de la taxe professionnelle attribuable au RPC et au RRQ⁵⁰, qui devrait être soustraite de ces récupérations fiscales. Il n'est pas tenu compte non plus des réductions (économies) dans les montants versés par les gouvernements provinciaux par l'entremise de programmes de prestations, comme le Régime de revenu annuel garanti de l'Ontario, des programmes d'aide sociale et des programmes de prestations d'invalidité. Il n'a pas été tenu compte de certains autres facteurs qui auraient fait augmenter le montant récupéré par le gouvernement fédéral et les provinces dans le cadre du programme du RPC et du RRQ. La prise en compte des recettes fiscales plus élevées au titre des nouvelles dispositions relatives au crédit d'impôt en raison de l'âge aurait contribué à accroître la part des prestations du RPC ou du RRQ recouvrées au moyen de l'impôt sur le revenu, tout comme la possibilité que, sans le RPC et le RRQ, des économies supplémentaires seraient réalisées grâce à d'autres programmes ouvrant droit à une aide fiscale (REER et RPA), dont le taux d'allégement fiscal est supérieur à celui du RPC ou du RRQ.

Nonobstant ces omissions dans l'établissement des présentes estimations, il est constaté que le RPC contributif représente un apport important aux recettes générales du gouvernement, soit par le biais de recettes fiscales plus élevées, soit par le biais d'une réduction des coûts relatifs aux programmes complémentaires. Le coût brut du programme (14,13 milliards de dollars pour le RPC et 4,03 milliards de dollars pour le RRQ en 1993) doit être comparé au montant éventuellement recouvré par les gouvernements (7,54 milliards de dollars) au cours de la même année ou à l'incidence sur le montant net des recettes générales du gouvernement (5,76 milliards de dollars) lorsqu'il est tenu compte du crédit d'impôt lié au RPC et au RRQ⁵¹.

En 1993, les récupérations fiscales et la réduction des coûts d'autres programmes ont représenté 32 % des dépenses brutes reliées au programme du RPC et du RRQ.

4.4 RÉPERCUSSIONS DES TENDANCES RELATIVES À LA DÉMOGRAPHIE ET AU MARCHÉ DU TRAVAIL

Les constatations découlant de cette partie de l'évaluation répondent en partie à la question « Est-ce que les préoccupations relatives à la démographie et au marché du travail témoignent en faveur du changement du mode de financement du RPC? » (mandat, question B.5). d'autres préoccupations économiques importantes pour l'avenir (p. ex., le contexte fiscal de l'avenir) n'ont pas été abordées dans le cadre de l'évaluation.

Les ratios de dépendance, le taux de représentation au sein de la main-d'oeuvre, l'âge de la retraite et l'espérance de vie comptent parmi les facteurs reliés à la démographie et au marché du travail qui auront une incidence sur les coûts futurs du RPC.

Ratios de dépendance

Lorsque la génération issue du baby-boom atteindra l'âge de la retraite, la proportion plus élevée de personnes âgées sera compensée par la diminution de la proportion de jeunes et d'autres dépendants de tous les âges dans la population, de sorte que la proportion de la population active (de 16 ans à 64 ans) sera à peu près la même qu'au milieu des années 1960⁵². De 1985 à 2025, le ratio de dépendance⁵³ relatif aux personnes âgées (65 ans et plus) aura passé d'environ deux à quatre personnes par groupe de dix personnes faisant partie de la population active; inversement, on s'attend au cours de la même période à une diminution du ratio de dépendance du reste de la population, qui devrait passer de 8 à 6 personnes par groupe de dix personnes faisant partie de la population active⁵⁴ (Tableau IV-7).

Cependant, la redistribution de la population « dépendante » des jeunes aux personnes âgées constitue une source de préoccupation, étant donné que le coût individuel que représente la population âgée (p. ex., frais médicaux, transferts du RPC, du RRQ et de pensions, etc.) est plus élevé que celui de la population des jeunes. d'ici 2030, quand la majeure partie de la génération issue du baby-boom sera à la retraite, le taux de croissance de la population âgée sera plus élevé que dans d'autres pays puisque la population actuelle du Canada est plus jeune. Dans ce contexte, la composante du ratio de dépendance relative aux personnes âgées revêt une importance particulière. En 1980, la proportion des personnes âgées au sein de la population canadienne (10 %) était sensiblement inférieure à la moyenne dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (12 %); en 2050, cette proportion sera toutefois à peu près équivalente à la moyenne (21 %) dans les pays membres de l'OCDE⁵⁵. La principale difficulté ne résidera pas tant dans le niveau élevé du ratio de dépendance relatif aux personnes âgées que dans la façon dont le Canada réussira ou non à s'adapter à cette hausse⁵⁶. La proportion des travailleurs au sein de la population, qui dépendra du taux de représentation au sein de la main-d'oeuvre et du taux de chômage, sera d'une importance particulière.

TABLEAU IV-7:

Ratios de dépendance des personnes âgées et des autres groupes par personne faisant partie de la population active

ANNÉES	65 ANS ET PLUS	AUTRES GROUPEs	TOTAL
1965	0,21	1,54	1,75
1975	0,19	1,08	1,27
1985	0,21	0,80	1,01
1995	0,24	0,74	0,98
2005	0,25	0,68	0,93
2015	0,31	0,64	0,95
2025	0,39	0,63	1,02
2035	0,45	0,61	1,06

Source : Informetrica, « Évaluation du Régime de pensions du Canada, macro-économique et aspects économiques à long terme », annexe F

Taux de représentation au sein de la main-d'oeuvre

Le taux de représentation au sein de la main-d'oeuvre sera un facteur critique dans l'évaluation du fardeau financier que le RPC est susceptible d'imposer à l'avenir. Les recherches qui ont été menées indiquent ce qui suit :

✓ si le taux de représentation des femmes augmente pour atteindre celui de leurs homologues masculins d'ici 2021, le ratio de dépendance de la main-d'oeuvre (c.-à-d. le nombre de personnes qui ne font pas partie de la population active divisé par le nombre de personnes qui en font partie) devrait être identique au ratio actuel⁵⁷;

✓ même si le taux de représentation des femmes demeurerait au niveau de 1986, le futur ratio de dépendance de la population active pourrait être inférieur à celui des années cinquante et des années soixante⁵⁸.

Toutefois, la justesse des hypothèses ou des projections sous-jacentes peut avoir une incidence non négligeable sur l'estimation des prestations du RPC qui seront versées à l'avenir à même la masse des revenus et des taxes à la consommation servant à cette fin.

Âge normal de la retraite

L'âge auquel une personne à la retraite commence à toucher des prestations du RPC a une certaine importance. L'âge « normal » de la retraite dans le système de sécurité sociale de la plupart des pays se situe entre 60 et 65 ans. De nombreux systèmes nationaux exigent des bénéficiaires qu'ils se retirent, à toutes fins utiles, de la population active pour avoir le droit de toucher des prestations de retraite. Les prestataires du RPC peuvent toutefois réintégrer le marché du travail tout en continuant de recevoir des prestations sans devoir verser d'autres cotisations.

Depuis janvier 1987, lorsqu'on a introduit dans le RPC des dispositions prévoyant la possibilité d'une retraite anticipée, environ 50 % des nouveaux prestataires du RPC chaque année ont pris leur retraite avant l'âge de 65 ans. Entre autres facteurs qui ont pu les inciter à prendre une retraite anticipée, mentionnons la pleine indexation des prestations adoptée en 1974 et la « maturité » du régime atteinte en 1976, lorsqu'on a commencé à verser des prestations intégrales. Il se peut également que le simple fait de pouvoir toucher un revenu de retraite adéquat en conjuguant les prestations du RPC à celles d'un régime privé de pension ait incité les travailleurs âgés à prendre leur retraite plus tôt⁵⁹. Mais la retraite anticipée signifie une réduction actuarielle de la pension, qui peut entraîner à son tour une hausse des prestations du SRG non imposables. L'actuaire en chef du BSIF a estimé que les prestations du RPC réduites en raison d'une retraite précoce ont ajouté plus de 166 millions de dollars aux coûts relatifs au SRG en 1990 (soit 4,22 % du coût total du SRG). Par ailleurs, on constate également une augmentation de la main-d'oeuvre sur le point d'atteindre l'âge de la retraite. Les gens souhaitent vivre plus longtemps à la retraite et économisent donc davantage⁶⁰.

Espérance de vie

Entre 1931 et 1981, l'espérance de vie à la naissance, au Canada, a connu une augmentation de 12 ans du côté des hommes et de 17 ans pour les femmes. En 1981, l'espérance de vie à l'âge de 60 ans était d'à peu près 18 ans pour les hommes et de 23 ans dans le cas des femmes⁶¹. L'augmentation de l'espérance de vie est un élément non négligeable de la hausse projetée du taux de cotisation au RPC. Il est prévu qu'entre 1986 et 2100, l'espérance de vie à la naissance augmentera de 7,3 ans pour les hommes et de 7,2 ans dans le cas des femmes. À l'âge de 65 ans, l'espérance de vie devrait augmenter de 4,4 ans chez les hommes (une augmentation de 30 %) et de 5,4 ans chez les femmes (une augmentation de 28 %)⁶².

Au Canada, l'espérance de vie fait l'objet d'un examen constant de la part du Bureau du surintendant des institutions financières, et les hypothèses relatives aux projections s'appliquant aux prestations et aux coûts du RPC font l'objet de mises au point afin de correspondre aux améliorations apportées antérieurement au RPC. Il a toujours été supposé que l'espérance de vie irait en augmentant. Il a aussi toujours été convenu que les taux de fécondité connaîtraient une diminution à partir des années de la génération du baby-boom à la période subséquente.

Une hausse en deux volets du ratio de dépendance des personnes âgées sera en grande partie compensée par une baisse du ratio de dépendance d'autres groupes. Il est ainsi supposé que les taux de représentation des femmes connaîtront, comme prévu, une croissance équivalente à celle des hommes et que le ratio global de dépendance de la main-d'oeuvre sera, en 2025, le même qu'à l'heure actuelle. Cependant, la redistribution de la population dépendante des jeunes aux personnes âgées et le vieillissement de la population constituent une source de préoccupation, étant donné que le coût individuel pour l'aide aux personnes âgées (p. ex., frais médicaux, transferts du RPC, du RRQ et de pensions, etc.) est plus élevé que celui de la population des jeunes. Par conséquent, un plus grand nombre de personnes âgées recevront un certain soutien du RPC, du RRQ et de programmes complémentaires de transferts sociaux (SV, SRG, AAC et programmes provinciaux) et bénéficieront peut-être d'un allègement fiscal (crédit en raison de l'âge et crédit de pension). Il sera peut-être aussi nécessaire d'augmenter davantage les taux de cotisation au RPC afin qu'il soit possible de continuer à verser des prestations autres que des prestations de retraite, surtout des prestations d'invalidité.

De plus, d'autres tendances démographiques (vieillissement de la population, cycles d'immigration, etc.) et possiblement des exigences plus strictes en matière de formation pourraient influencer à l'avenir sur les coûts d'autres programmes gouvernementaux (soins de santé, éducation, etc.). Cette situation rendrait le RPC et d'autres programmes gouvernementaux moins abordables, tout comme le ferait la nécessité de payer des impôts supplémentaires pour payer ou réduire la dette de l'État.

4.5 RÔLE DU FONDS DU RPC

Ces résultats de l'évaluation permettent de répondre aux questions « Le Fonds du RPC remplit-il son rôle? » et « Est-il important ou souhaitable que le Fonds du RPC maximise ses revenus d'intérêt de la même façon que les fonds de pension privés? » (première partie du mandat, question B.1).

Le rôle que joue le Fonds (compte) du RPC, le passif non capitalisé du RPC, l'accès des provinces au Fonds du RPC, la modification du système de répartition pour la capitalisation des prestations du RPC et l'incidence du Fonds du RPC sur l'épargne et la formation de capital sont des considérations financières qui pourraient influencer sur les coûts futurs du RPC. L'évaluation aborde dans leur contexte ces particularités de la conception du programme selon leur incidence sur la méthode de financement du RPC. Ces questions pourraient être examinées au cours de la prochaine réunion fédérale-provinciale quinquennale portant sur le RPC, qui regroupera les ministres fédéral et provinciaux des Finances et

qui doit se tenir d'ici 1997.

Modification du système de répartition de la capitalisation des prestations du RPC et passif non capitalisé du RPC

Des préoccupations ont été manifestées au sujet de l'important pas qui découle de l'adoption d'un quasi-véritable régime par répartition plutôt que d'un régime à capitalisation intégrale. L'objectif consistait à verser les prestations du RPC à même les cotisations obtenues et les revenus de placement du Fonds après en avoir payé les frais d'administration. Le RPC n'est ni un régime entièrement capitalisé ni un véritable régime par répartition, bien qu'il s'apparente davantage à ce dernier type. Dans un régime entièrement capitalisé, il n'y a pas de passif non capitalisé.

Un tel régime assure, à la retraite, le versement de prestations correspondant aux cotisations ainsi qu'aux intérêts courus pour le cotisant « moyen ». Dans un véritable régime par répartition, tout le passif est non capitalisé. Les prestations de la « première » génération (la génération actuelle de personnes âgées) sont payées par les cotisations de la « deuxième » génération (la génération suivante), et celles de la « deuxième » génération sont payées par la « troisième » génération, etc. Dans le RPC, le Fonds (passif « capitalisé ») est de loin inférieur à la dette actuarielle du Régime, et pour cause. Le compte du RPC ne représente qu'une petite partie du passif non capitalisé du RPC, qui n'aurait suffi à payer que deux ans et demi de prestations en 1994.

La raison d'être du Fonds (ou du compte) est d'atténuer l'effet sur les taux de cotisation des changements prévus et imprévus dans les conditions économiques et démographiques, de sorte qu'il soit possible d'amener lentement et graduellement les cotisations aux niveaux requis pour verser des prestations aux futurs bénéficiaires. À mesure que les personnes issues de la génération du baby-boom prendront leur retraite, le montant des prestations versées sera de plus en plus élevé et il faudra augmenter le Fonds afin d'être en mesure de verser des prestations. À cet égard, l'entente conclue entre les ministres fédéral et provinciaux des Finances a permis d'établir un nouveau barème de taux de cotisations plus élevés pour une période de 25 ans (de 1992 à 2016) afin d'absorber les hausses prévues des prestations. Cette entente a comporté l'adoption de la formule des quinze ans afin d'établir des taux subséquents permettant de stabiliser le rapport compte-dépenses à « 2 » et pour que le solde du compte du RPC permette de verser des prestations pendant deux ans après cette période.

Le RPC, à l'instar de régimes d'assurance sociale comparables dans d'autres pays mais contrairement aux régimes privés, n'est pas capitalisé sur une base actuarielle. Le concept de capitalisation actuarielle comporte celui d'un passif non capitalisé. Si le RPC était capitalisé sur une base actuarielle, le compte, à la fin de 1991, aurait atteint, en se fiant aux principales hypothèses formulées dans le Quinzième rapport actuariel, 529,2 milliards de dollars, soit la somme de la valeur réelle du compte du RPC à la fin de 1991 (41,7 milliards de dollars) et du passif non capitalisé (487,5 milliards de dollars)⁶³.

Le « fardeau » du passif non capitalisé du RPC que devront vraisemblablement supporter les futures générations de travailleurs ne peut être isolé de l'ensemble des taxes et impôts qu'elles devront payer, ou encore du montant global de la dette gouvernementale dont elles hériteront. Les impôts sur les régimes de pension privés entièrement capitalisés qui sont actuellement reportés ajoutent aux déficits budgétaires et à la dette nationale. Ces mêmes régimes entièrement capitalisés n'occasionneront pas toutefois de coûts directs ultérieurs pour le gouvernement. Les cotisants paieront de l'impôt sur leurs prestations lorsqu'ils prendront leur retraite. Quant au passif non capitalisé du RPC, il sera payé à même les cotisations futures au RPC.

Dans le cadre d'un régime par répartition établi, il serait très difficile, voire impossible, d'éviter les transferts entre générations en opérant un virage vers la pleine capitalisation. Au cours de la période de transition, des générations de travailleurs seraient appelées à contribuer doublement au Régime en payant pour les générations à la retraite à qui on a « promis » une pension en vertu de l'ancien régime par répartition et en contribuant à leur propre régime de pension en vertu du « nouveau » système entièrement capitalisé. Cela serait probablement perçu comme une grande injustice dans le climat actuel de « ras-le-bol » des contribuables. Dans le cadre de la présente évaluation, on a examiné quelles seraient les répercussions sur l'économie et la capacité de payer des cotisants si on passait immédiatement à un régime par répartition et si on envisageait différents scénarios d'immigration (partie 4.7).

Ces résultats et ceux de l'analyse de la capacité de payer (partie 4.2) indiquent que les préoccupations financières liées au RPC ne justifient pas un changement du mode de capitalisation du RPC. Le rapport de 1993 de l'Institut canadien des actuaires intitulé Groupe de travail sur le financement de la sécurité sociale a appuyé la méthode de financement du RPC. Selon ses conclusions, « cette méthode de financement (par répartition) est pratique et assure pour les prestations futures

une sécurité toute aussi concrète que d'autres méthodes de financement, comme une capitalisation actuarielle provisionnelle »⁶⁴. Cependant, l'augmentation des indemnités d'invalidité au cours des dernières années a de loin dépassé les prévisions. Si cette tendance se maintient, il faudra, entre autres, réviser à la hausse le barème des taux de cotisation au RPC à la suite du prochain examen quinquennal des taux de cotisation et des questions de financement qu'effectueront les ministres fédéral et provinciaux des Finances. La question est abordée de façon plus approfondie dans la partie suivante.

Gestion du Fonds du RPC

À la fin de chaque trimestre, tout solde créditeur du compte de fonctionnement du RPC (dans lequel sont déposées les cotisations) qui dépasse le solde opérationnel (le montant jugé nécessaire dans les trois mois qui suivent pour verser les prestations et payer les frais d'administration) constitue une augmentation du Fonds d'investissement du RPC. Cet argent peut être prêté aux provinces en proportion des cotisations versées par leurs résidents. Les titres sont constitués d'obligations non négociables payables au compte (Fonds) du RPC. L'intérêt couru sur les titres (prêts aux provinces) est payable deux fois par année et est fondé sur le rendement moyen à échéance de toutes les obligations d'épargne du Canada en circulation qui viendront à échéance dans 20 ans ou plus. Ce taux est légèrement supérieur à celui que les provinces auraient à payer sur leurs obligations d'épargne. Comme ces prêts sont susceptibles d'être rappelés à brefs délais, ils représentent un risque plus élevé pour les provinces que leurs propres obligations d'épargne.

En 1992, le total des actifs du RPC s'élevait à 42 milliards de dollars, dont 35,5 milliards de dollars sous forme d'obligations d'épargne des gouvernements provinciaux. Le reste était réparti entre les obligations d'épargne du Canada (3,7 milliards de dollars) et les créances du gouvernement (2,8 milliards de dollars)⁶⁵. Les actifs du RPC sous forme d'obligations d'épargne provinciales représentaient une part appréciable (33 %) du montant total des obligations d'épargne émises par les provinces (126,9 milliards de dollars). Le RPC et le RRQ sont d'importantes sources de financement pour le gouvernement. Mais le Fonds du RPC n'est pas un portefeuille de placements qui attendent d'être retirés. Il s'agit simplement d'un solde correspondant à la valeur totale des cotisations (plus intérêts) déjà prêtées à chaque province.

Le taux des obligations à long terme du gouvernement fédéral doit demeurer concurrentiel en regard des taux d'intérêt applicables à d'autres placements sans risque, sans quoi les investisseurs n'achèteront pas d'obligations. Exiger un taux supérieur à celui des obligations fédérales reviendrait à imposer aux provinces, à titre d'administrateur du Fonds, un taux supérieur à celui qui est consenti aux détenteurs d'obligations du gouvernement fédéral, au Canada et à l'étranger. Cela serait perçu comme abusif. Si le taux d'intérêt exigé devait augmenter, ces intérêts plus élevés devraient être payés à même l'impôt sur le revenu, la taxe professionnelle ou la taxe de vente. En outre, comme le RPC fait partie du système global des transferts fiscaux, le fait de percevoir des intérêts plus élevés en regard du Fonds du RPC n'entraînerait pas de réduction du montant total des retenues touchant les contribuables; cela reviendrait simplement à transférer une partie du coût d'une source de revenu à une autre. Les responsables de l'évaluation n'ont pas envisagé de placer, en totalité ou en partie, le Fonds du RPC dans des éléments d'actif du secteur privé, comme c'est le cas pour le RRQ. Si une telle option était adoptée, des questions seraient soulevées au sujet de la façon d'assurer une administration convenable de ces fonds. Cela laisserait aussi supposer que les gouvernements provinciaux devraient rembourser, en totalité ou en partie, leurs emprunts au Fonds du RPC. Le gouvernement fédéral et sept gouvernements provinciaux représentant les deux tiers de la population canadienne devraient manifester leur accord à l'égard de cette mesure.

Les rapports indiquant que le RPC serait sur le point de « faire faillite » parce qu'il ne retourne pas sous forme de prêts aux provinces tous les intérêts perçus (et qu'il a demandé en 1993 et en 1994 de rembourser une partie du capital) ainsi que le coût croissant des prestations constituent des préoccupations. Selon le Quinzième rapport actuariel sur le RPC (février 1995) du BSIF, les dépenses relatives au RPC continueront d'augmenter pendant une bonne partie du siècle prochain. Toujours selon le rapport, si aucune augmentation n'est apportée au barème actuel des taux de cotisation (de 1992 à 2017) qui a été négocié en 1991 par les gouvernements fédéral et provinciaux ou si les prestations ne diminuent pas, le Fonds sera épuisé d'ici 2015 et se retrouvera dans une situation déficitaire entre 2015 et 2022. Cette situation serait causée principalement par l'augmentation des indemnités d'invalidité du RPC. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient alors puiser à même leurs recettes générales afin de combler les insuffisances annuelles de la capitalisation du RPC, et cette somme pourrait aller jusqu'à 18,7 milliards de dollars en 2019. Le Quinzième rapport actuariel sur le RPC présente une autre série de taux plus élevés de cotisation au RPC par rapport au barème actuel prévu pour la période se situant entre 1997 et 2019. Ces taux préviendraient une réduction sous 1,56 du ratio compte-dépenses (ratio des fonds du compte de fin d'année du RPC ou du Fonds de placement du RPC par rapport aux coûts annuels de toutes les prestations du RPC ainsi qu'aux frais d'administration) et l'épuisement du compte de fin d'année du RPC. Le même rapport indique toutefois que la situation déficitaire qui existe en vertu de barème actuel des taux de cotisation se corrigerait d'elle-même, étant donné qu'en 2050, le ratio compte-dépenses et le solde de fin d'année du compte seraient les mêmes, que les taux de

cotisation soient augmentés ou qu'ils demeurent les mêmes.

Le barème des taux de cotisation au RPC sera examiné au cours de l'examen quinquennal fédéral-provincial effectué cette année par les ministres des Finances. Par ailleurs, le programme d'invalidité du RPC fait actuellement l'objet d'une évaluation distincte de la part de DRHC.

Épargne et formation de capital

Les conséquences de l'utilisation éventuelle des épargnes du RPC par les gouvernements à des fins d'investissement ont fait l'objet d'un examen compte tenu des études publiées à ce sujet⁶⁶. Plus précisément, Informetrica s'est demandé si l'accumulation de fonds de placement par un organisme gouvernemental est susceptible de déboucher sur des projets gouvernementaux non justifiés ou sur un contrôle indirect qu'exercerait le gouvernement sur le secteur privé.

Il s'agit d'ailleurs d'une des préoccupations invoquées par les opposants au principe de la capitalisation actuarielle dans le domaine de la sécurité sociale⁶⁷. Selon d'autres points de vue, l'épargne supplémentaire provenant de programmes sociaux comme le RPC qui finance les dépenses en capital « physique » ou en capital « humain » (éducation) contribue à la croissance du revenu national. Rien n'indique que les dépenses en capital de l'État conduisent nécessairement à des dépenses gouvernementales non justifiées.

On ne saurait dire dans quelle mesure les capitaux publics contribuent à la croissance de la productivité dans l'absolu et comparativement à la formation de capital privé⁶⁸, bien que l'apport des capitaux publics à la croissance de la productivité ne fasse aucun doute⁶⁹. Il ne semble pas y avoir non plus unanimité quant à l'incidence nette des programmes de pension publics sur l'ensemble de l'épargne et de la formation de capital. De même, les avis sont partagés quant à la différence entre l'incidence sur l'ensemble de l'épargne d'un régime public par répartition ou d'un régime public capitalisé.

4.6 TRANSFERTS ENTRE GÉNÉRATIONS

Ces constatations répondent à la question « Les transferts entre générations par le biais du RPC sont-ils justifiables? » (mandat, question B.3).

Les transferts entre générations sont mal compris. Il s'agit de transferts entre des personnes effectués dans le cadre de programmes gouvernementaux. Les programmes gouvernementaux qui s'échelonnent sur plus d'une génération donnent souvent lieu également à certaines formes de transfert entre générations.

L'examen porte sur deux aspects, à savoir :

- ✓ si les transferts sont justifiables;
- ✓ si les transferts entre générations par le biais du RPC représentent des sommes considérables.

4.6.1 Justification des transferts entre générations

Les régimes de pension publics comportent à la fois une fonction d'épargne et une fonction de transfert. La fonction d'épargne contribue à répartir la consommation entre les années de vie active et les années de retraite. Quant à la fonction de transfert, elle assure la redistribution des revenus entre les générations. Ainsi, les régimes de pension publics remplissent aussi une fonction sociale que ne prévoient pas les régimes d'épargne privés.

Les régimes de pension publics sont conçus pour remplir une fonction socio-économique en réduisant la pauvreté chez les personnes âgées ainsi que pour assurer un revenu de retraite supérieur à ce que peuvent eux-mêmes se payer les Canadiens. Combattre l'incertitude en mettant en place des programmes de sécurité sociale (p. ex., la SV, le SRG et l'AAC) et un programme de retraite (RPC) obligatoire et contributif pour les gens âgés présente des avantages sur le plan psychologique et peut également s'avérer profitable à long terme sur le plan économique. En atténuant le risque de difficultés sur le plan personnel, le programme est susceptible de stimuler l'activité commerciale, l'investissement, la productivité de la main-d'oeuvre et la croissance économique. Mais ces effets ne sont pas faciles à mesurer.

La qualité de vie à la portée d'une génération dépend grandement de l'ensemble des choix qui ont été faits par les générations précédentes, et non d'un seul programme, comme le RPC. L'ensemble de l'héritage (capital social, technologie,

ressources naturelles, etc.) laissé aux générations futures dépend en partie de la dette et du passif légués, de même que des investissements réels effectués par les générations actuelles au profit des générations à venir. Le fait de se demander si les transferts entre générations sont justifiables, voire souhaitables, est une question qui est grandement d'ordre moral²⁰. Il n'existe pas de règles simples qui permettent de déterminer quelle devrait être l'envergure d'un fonds de pension public au sein d'une économie complexe.

Les transferts entre générations constituent une des caractéristiques essentielles et inévitables des régimes de pension publics par répartition²¹. En principe, il existe une certaine répartition des impôts et prestations qui assure le maintien d'un équilibre approprié entre le niveau de vie de différents groupes de la société. Les dispositions du RPC en matière de cotisations et de prestations constituent une formule éventuelle rapprochant le niveau de vie des retraités à celui de l'ensemble de la population. La véritable question à se poser consiste à déterminer si les dispositions actuelles du RPC contribueront à maintenir cet « équilibre » relatif dans la comparaison du niveau de vie entre les générations (c.-à-d. les retraités par rapport à la population active), de même qu'entre les groupes socio-économiques. Si le consensus quant à cet équilibre relatif change avec le temps, l'envergure des régimes de pension publics (RPC) changera également.

4.6.2 Importance des transferts entre générations

Comme les prestations destinées aux personnes âgées sont distribuées dans le cadre d'un système de programmes et de déductions fiscales, les transferts entre générations ne peuvent être isolés des transferts entre personnes. Les premiers transferts aux générations de personnes âgées par le biais du RPC étaient attribuables aux dispositions prévoyant la mise en place progressive du Régime et représentaient une conséquence inévitable de la mise en place de tout régime autre qu'un régime entièrement capitalisé. Il faut également se rappeler qu'un des objectifs visés au moment de l'instauration du RPC, vers la fin des années soixante, était de sortir les personnes âgées de l'aide sociale. Dans le cas de bon nombre de ces personnes âgées, le RPC s'avérait donc un nouveau mode de transfert entre personnes.

Il y a beaucoup de transferts entre générations dans d'autres secteurs de notre système social. C'est là une conséquence inévitable de la mise en place de programmes non contributifs, comme le SRG, puisque les premiers bénéficiaires n'ont pas eu à verser un montant plus élevé en impôts sur le revenu ou en taxes de vente pour financer le programme pour les générations suivantes, même s'ils ont touché des prestations. Des transferts entre générations et dans une même génération sont effectués lorsque sont introduites des mesures d'allégement fiscal applicables aux cotisations à des régimes de pension privés (RPA et REER). Le régime fiscal permet de déduire du revenu gagné les placements dans des RPA et des REER, tandis que l'imposition sur ces gains (réels et inflationnistes) est reportée au moment où sont encaissés les placements. Le financement des déductions fiscales plus généreuses accordées aux cotisants à un RPA et à un REER comparativement à celles dont bénéficient les cotisants au RPC exige un relèvement du taux de l'impôt sur le revenu, ce qui laisse supposer des transferts aux cotisants à des régimes privés²². Cependant, au moment de l'établissement de ces régimes, les personnes plus âgées se voient privées du même allégement fiscal sur leurs épargnes, bien qu'elles soient assujetties à des taux d'imposition plus élevés qui permettent au gouvernement de maintenir le niveau de ses recettes en dépit d'une assiette fiscale plus petite qu'elle ne le serait sans cet allégement fiscal. Les placements accumulés dans des RPA et dans des REER et les gains qui en découlent sont toutefois assujettis à l'impôt au moment de leur retrait, à la retraite ou avant celle-ci.

Une grande partie des dépenses des particuliers à l'égard de leurs enfants est considérée comme une dépense de consommation dans les comptes nationaux, quand il s'agit en réalité d'un investissement dans le capital humain plutôt que dans le capital physique (un transfert entre générations). La génération actuelle laissera également à ses enfants la richesse qu'elle aura accumulée²³.

4.6.3 Incidence éventuelle de la capitalisation du RPC sans transferts entre générations sur les taux de cotisation

Lorsque le RPC a été instauré, il était prévu que les taux de cotisation augmenteraient éventuellement mais pas aux niveaux projetés dans le Quinzième rapport actuariel. Les différences entre les projections antérieures et les projections actuelles découlent en grande partie de l'augmentation des prestations du RPC, de la réduction du taux de croissance économique et des changements démographiques occasionnés par des taux de fécondité et de mortalité moins élevés.

Le tableau IV-8 présente une comparaison entre l'incidence d'une baisse du taux de mortalité sur le taux de répartition moyen (pondéré)²⁴ et le taux nivelé à l'âge d'adhésion²⁵ pour les générations de 1974 et 2022. Le taux nivelé à l'âge d'adhésion est le taux qu'une génération devrait payer tout au long de ses années de cotisation si elle devait financer entièrement ses propres prestations du RPC. Ce taux élimine donc la possibilité d'accorder ou d'obtenir des transferts entre

générations pour les prestations du RPC.

Le tableau IV-8 révèle ce qui suit :

- ✓ la baisse du taux de mortalité entraîne une hausse des taux de cotisation dans le cas des deux générations (selon les projections du *Quinzième rapport actuariel*, l'espérance de vie à la naissance augmentera de 7,3 années pour les hommes et de 7,2 années pour les femmes entre 1986 et 2010);
- ✓ les taux de cotisation à vie au RPC applicables aux générations à venir seraient sensiblement plus élevés que ceux d'aujourd'hui même si chaque génération devait financer ses propres prestations; quant aux taux de cotisation nivelés à l'âge d'adhésion dans l'éventualité d'une baisse du taux de mortalité, ils sont d'environ 18% (pour la génération de 1974) et d'environ 27 % (pour la génération de 2022) plus élevés que ceux qui seraient applicables sans la baisse du taux de mortalité;
- ✓ même en l'absence de transferts entre générations par le biais du RPC, les générations arrivant sur le marché du travail à l'âge de 18 ans en 1992 et en 2040 et finançant leur propre retraite paieraient respectivement 7,5 % et 8,0 % de leurs gains cotisables à vie. Le taux de répartition à vie est de 16 % plus élevé que le taux qui éliminerait les transferts entre générations.

TABEAU IV-8:

Incidence estimative de la baisse du taux de mortalité sur les taux de cotisation à vie au régime de retraite (en pourcentage)

Année de naissance	(1) Taux nivelé à l'âge d'adhésion	(2) Taux de répartition moyen	(2) Moins (1)
Avec baisse du taux de mortalité			
1974	7,5 %	8,6 %	1,1 %
2022	8,0	10,8	2,8
Sans baisse du taux de mortalité			
1974	6,3	7,9	1,6
2022	6,3	9,0	2,7
Incidence de la baisse du taux de mortalité			
1974	1,2	0,7	0,5
2022	1,7	1,8	0,1

Source : Chapitre V de l'étude menée par M. Paul Dickinson

Trois raisons expliquent le peu de différence entre les taux de cotisation à vie par répartition et les taux nivelés à l'âge d'adhésion qui s'appliquent à la retraite seulement pour la génération de 1974 (1,1 point de pourcentage au total, ou à peu près la moitié d'un point de pourcentage pour l'employé seul). Premièrement, la forte présence de personnes issues de la génération du baby-boom maintient les taux de cotisation sous 7,5 % jusqu'en 2017. Deuxièmement, seule une partie des personnes issues de la génération du baby-boom aura pris sa retraite après 2017, tandis que l'autre partie travaillera encore et versera des cotisations. Troisièmement, le groupe de 1974 ne paie pas pour tout ce que comporte, pour sa longévité accrue projetée, le régime par répartition et, contrairement à ce que prévoit le taux nivelé à l'âge d'adhésion, il ne paie rien relativement à sa propre longévité accrue.

Si la génération de 1974 devait financer ses propres prestations de manière à éliminer toute possibilité de transferts entre générations par le biais du RPC, sa contribution serait encore supérieure à 87 % du taux de répartition projeté. Même s'il n'y avait ni déclin du taux de fécondité ni explosion démographique, les taux de cotisation à venir seraient sensiblement plus élevés que le taux de 5,4 % en 1992⁷⁶. Chaque génération vivant plus longtemps devrait cotiser davantage pour recevoir plus de prestations. Selon le scénario d'une baisse du taux de mortalité, le taux nivelé à l'âge d'adhésion et le taux de répartition sont tous deux plus élevés. L'augmentation de l'espérance de vie amène une hausse des taux de cotisation puisque les futurs bénéficiaires toucheront une pension de retraite pendant plus longtemps. Cet effet se ferait sentir même si le taux de fécondité ne changeait pas et qu'on ne revoyait plus un phénomène comme celui du baby-boom.

La situation est différente pour le groupe né en 2022. Le taux à vie nivelé à l'âge d'adhésion a chuté à 74 % du taux de répartition projeté, en grande partie parce que ce système comportera le paiement des pensions de retraite des derniers groupes de personnes issues de la génération du baby-boom sans avoir pu bénéficier des taux de cotisation moins élevés amenés par la génération du baby-boom lorsqu'elle était au travail. La génération de 2022 effectuera des transferts à d'autres générations par le biais du RPC, mais son revenu réel disponible sera supérieur à celui de la génération de 1974.

4.6.4 Ampleur des transferts

Les questions qui suivent permettent de mettre en doute l'ampleur des transferts qui seront effectués entre les générations issues de l'effondrement de la natalité et les générations issues du baby-boom.

- ✓ Une part importante des prestations du RPC retourne aussitôt dans les coffres du gouvernement sous forme de recettes fiscales plus élevées et d'une diminution des coûts des programmes de transfert, comme la SV et le SRG (partie 2.4 du présent chapitre).
- ✓ La génération issue du baby-boom s'échelonne sur une période d'une quinzaine d'années (de 1947 à 1962). Le système de capitalisation apparenté à un régime par répartition oblige les plus jeunes de la génération du baby-boom à financer une part plus importante des prestations de leurs « aînés » de la même génération. Cela va à l'encontre de la perception populaire voulant que la prochaine génération (suivant celle du baby-boom) paiera pour l'ensemble de la génération du baby-boom.
- ✓ En raison de l'augmentation de l'espérance de vie, on en arrive à la conclusion que si l'âge de la retraite reste à 65 ans, même les taux de cotisation au RPC des jeunes travailleurs d'aujourd'hui (c.-à-d. les taux nivelés à l'âge d'adhésion) sont beaucoup plus élevés que le taux de cotisation global de 5,4 % en 1995. Dans le cas de la génération des personnes qui ont atteint l'âge de 18 ans en 1992, le taux correspondant à l'âge normal d'adhésion n'est inférieur que de 13 % au taux de répartition moyen à vie.
- ✓ Les générations qui paient les prestations des personnes issues du baby-boom récupéreront du moins partiellement leurs cotisations, étant donné qu'elles devraient toucher elles-mêmes des prestations pendant plus longtemps (avec l'augmentation de l'espérance de vie), prestations qui seront payées par les générations qui suivront. Ces dernières seront appelées à payer pour un nombre moins élevé de pensionnés, mais pendant plus longtemps.
- ✓ L'attrait grandissant qu'exercent les RPA et les REER sur les contribuables aura une incidence sur le revenu des personnes âgées et réduira les transferts entre générations. En effet, lorsque l'aide fiscale accordée en regard des REER, des RPA et des pensions du RPC est « retirée », le capital et les intérêts deviennent imposables. La croissance rapide des régimes d'épargne donnant droit à une aide fiscale (partie 2.1 du chapitre II) devrait contribuer à augmenter sensiblement les impôts que paieront les retraités issus de la génération du baby-boom et à réduire le coût des programmes liés au revenu, comme le SRG. Cela contribuera à alléger le fardeau fiscal des générations qui suivront.

Il a été jugé que la présente évaluation ne devait pas comporter d'estimation relative aux transferts entre générations et qu'il ne convenait pas d'envisager des moyens de réduire ces transferts. La complexité du système des avantages fiscaux consentis aux personnes âgées et son degré d'interaction rend extrêmement difficile ce travail. En outre, le fait de concentrer son examen sur le RPC seulement et de ne pas tenir compte des répercussions entre les différents programmes et sur le coût de l'impôt et les revenus introduit une distorsion dans l'évaluation des transferts nets entre générations effectués par l'entremise de la composante RPC de l'ensemble du système d'impôt, de transfert et de pension. Toute quantification des transferts entre générations devrait tenir compte à tout le moins de tous les transferts effectués dans l'ensemble du programme de sécurité sociale et du régime fiscal.

Déterminer en quoi consisterait un transfert « équitable » entre générations est, somme toute, un exercice bien relatif. La difficulté d'évaluer la contribution de chaque génération (dans un contexte où il n'y a pas de division distincte entre les générations) à la croissance réelle vient compliquer la tâche. Quoi qu'il en soit, la notion de transfert équitable entre générations comporte nécessairement une répartition équitable du fruit de la croissance économique.

Les pressions financières qu'occasionne actuellement la dette de l'État et le coût à la hausse d'autres programmes et services gouvernementaux auront des répercussions sur la question des transferts entre générations dans l'ensemble du système de programmes gouvernementaux et de dépenses fiscales.

Le choix aux citoyens

Si la croissance économique réelle se poursuit au cours du prochain siècle, la question fondamentale sera de déterminer ce que la population voudra « acheter » avec la nouvelle richesse de notre pays. Si les gens choisissent d'acheter des années supplémentaires de retraite (à la faveur de l'augmentation de l'espérance de vie) plutôt que d'autres biens et services publics (p. ex., éducation, soins de santé, etc.) ou que des biens de consommation, ils devront payer pour ces années supplémentaires en reportant une plus grande part de leur revenu pendant leurs années de vie active. Il se peut aussi que ces biens et services publics coûtent plus cher à l'avenir. Cette constatation vaut quel que soit le mode de financement du RPC et quelles que soient les tendances démographiques.

4.7 ANALYSE PAR MACRO-SIMULATION

Informetrica a effectué des simulations économétriques à l'aide de son modèle macro-économique actuel de l'économie canadienne afin de mesurer ce qui suit :

- ✓ les répercussions sur les principaux indicateurs économiques (c.-à-d. le produit intérieur brut réel, l'emploi, les salaires et les prix) et sur les secteurs industriels d'un passage immédiat des taux de cotisation au RPC actuels à des taux de répartition (y compris la composante des charges sociales) pour la période de 1992 à 2020, ainsi que les répercussions sur le rendement et le maintien du RPC à un coût abordable;
- ✓ l'incidence de futurs niveaux d'immigration plus élevés et d'un taux de fécondité légèrement plus élevé sur l'économie, les ratios de dépendance, la productivité ainsi que le rendement et le maintien du RPC à un coût abordable.

4.7.1 Incidence du passage aux taux de répartition sur les principales variables économiques

L'hypothèse de base ou scénario de référence prévoit des taux de croissance réels de 1,2 % et de 1,4 % respectivement pour les périodes allant de 2001 à 2010 et de 2011 à 2020. Sur le plan démographique, les hypothèses émises sont toutefois semblables à celles qui se trouvent dans le Quinzième rapport actuariel sur le RPC²⁷.

Cependant, on suppose, pour le reste de la décennie actuelle, une hausse du taux de rémunération réel inférieure à la croissance prévue en ce qui concerne la production réelle par employé, puisque la part de la productivité susceptible d'entraîner une rémunération est peu élevée.

Ce résultat diffère des données du dernier rapport actuariel sur le RPC dans lequel il était supposé que la hausse du taux de rémunération réel était égale à la production réelle par employé. Le contexte économique ayant servi à l'élaboration du « scénario de référence » a été rajusté de façon à refléter les résultats réels pour l'année 1993, alors que les politiques en vigueur nous permettent de supposer que le gouvernement accorde la priorité à la réduction de sa dette. Par conséquent, la faible amélioration de la productivité ne devrait entraîner qu'une très faible hausse du taux de rémunération au cours de la présente décennie.

Des efforts visant à équilibrer le compte du RPC en adoptant des taux de répartition nécessiteraient une hausse des taux de cotisation, ce qui entraînerait à tout le moins des répercussions temporaires telles qu'une hausse des salaires et des prix et une baisse de la production réelle et de l'emploi.

- ✓ l'adoption immédiate de taux de cotisation par répartition plus élevés aurait un effet négatif sur l'ensemble de la production pour les années 1990 et pour les cinq premières années de la décennie suivante ou à peu près, la production totale évaluée au cours du marché connaissant une diminution d'environ 0,4 à 0,5 % par année entre 1995 et 1998, selon le

scénario de référence.

✓ L'augmentation du coût unitaire de la main-d'oeuvre et la diminution du nombre d'emplois auraient des répercussions nettement négatives sur le revenu réel disponible par habitant. Celles-ci seraient d'environ 0,8 à 1 % par année pour la période de 1995 à 1998, mais de moindre envergure par la suite (p. ex., 0,6 % en 2010).

✓ La position du RPC en ce qui concerne son actif financier se trouve améliorée. Le taux de cotisation des employés et des employeurs augmente respectivement d'environ 0,3 à 0,4 % du revenu brut personnel et de 0,5 à 0,7 % de la masse salariale pour chacune des années de la période allant de 1995 à 1998.

✓ Des augmentations à très court terme et à moyen terme des taux de cotisation (à partir du barème actuel à des taux de cotisation par répartition) auraient un léger effet négatif (de 0,1 à 0,7 % par année) sur la production et l'emploi dans pratiquement tous les secteurs industriels, particulièrement pour la période allant jusqu'à la fin des années 1990, au cours de laquelle l'écart entre les taux de répartition et le barème actuel est le plus grand. Pour la période allant de 1995 à 1998, la production totale au coût des facteurs de production diminuerait d'environ 0,4 % par année selon le scénario de référence. C'est dans le secteur public que la production serait le moins touchée.

Une hausse immédiate des taux de cotisation au RPC au niveau des taux de répartition contribuerait à augmenter le compte ou le Fonds de placement du RPC à l'avenir. Mais bien que l'équilibre du RPC s'en trouverait amélioré, il y aurait augmentation des besoins d'emprunt nets des deux paliers de gouvernement (3,5 % en 1995 et en 1996 et 2,2 % en 1998) en raison des prestations plus élevées d'assurance-chômage et d'aide sociale.

Comme les provinces financent leurs déficits budgétaires en émettant des emprunts et que les paiements découlant de la dette doivent être effectués à même les recettes générales, rien ne garantit qu'une hausse immédiate et importante des taux de cotisation au RPC entraînerait un allègement du « fardeau » pour les prochaines générations. Si la possibilité de faire des emprunts plus importants en raison de l'envergure du compte du RPC n'amenait pas les provinces à accroître leur déficit budgétaire et leur dette, le taux d'imposition réel combiné (taux d'imposition plus taux de cotisation au RPC) serait au départ plus élevé par suite d'une hausse importante des taux, mais moins élevé par la suite⁷⁸.

Tant que l'augmentation annuelle de la productivité (évaluée selon le rendement de chaque employé) se situera aux alentours de 1 % ou moins, les perspectives de hausse du revenu réel disponible par habitant des personnes âgées (et du reste de la population) resteront incertaines pour les années 1990. Au-delà des années 1990, les perspectives de croissance s'améliorent quoiqu'on anticipe des taux d'augmentation inférieurs à ceux qui ont été enregistrés par le passé. Si la croissance de la productivité devait tomber nettement sous la barre du 1 % par année pendant une période relativement prolongée ou si les taux d'imposition devaient augmenter, les risques de diminution du revenu réel et de conflits éventuels entre les générations s'en trouveraient accrus.

4.7.2 Incidence de la variation du niveau d'immigration sur l'économie et le maintien du RPC à un coût abordable

Au cours des prochaines décennies, l'augmentation du nombre de personnes âgées sera en grande partie déterminée par la population actuelle et par les taux de mortalité à venir. Les prestations et les coûts du RPC pourraient changer selon les modifications apportées à l'âge auquel les personnes âgées deviennent admissibles à des prestations du RPC ou encore en modifiant les règles qui déterminent le taux d'augmentation des montants versés à chaque prestataire. Les responsables de l'élaboration des politiques pourraient aussi exercer une influence sur la croissance de la main-d'oeuvre (et, par conséquent, sur les recettes du RPC) en appliquant, entre autres, les politiques en matière d'immigration⁷⁹. À vrai dire, certains estiment que la politique en matière d'immigration peut être une solution au problème de financement du RPC.

Dans un deuxième temps, deux scénarios ont été formulés en ce qui concerne l'immigration :

✓ Le premier est un scénario modéré prévoyant une immigration (migration vers le Canada) stable à 250 000 personnes par année pour la période allant de 1994 à 2040, tandis que l'émigration (migration vers l'étranger) irait en augmentant pour atteindre 83 000 personnes par année en l'an 2000, après quoi elle demeurerait stable. Ces estimations s'apparentent aux hypothèses formulées dans le *Quinzième rapport actuariel* sur le RPC, selon lesquelles l'immigration nette s'établirait à environ 0,4 % de la population par année.

✓ Le second scénario repose sur une progression linéaire de l'immigration allant de 250 000 personnes en 1995 à un

sommet de 350 000 personnes en 2040. Quant au niveau de l'émigration, il correspond à celui du premier scénario.⁸⁰

Les taux de fécondité s'appliquant aux deux scénarios ne s'écartent pas des taux actuels fournis par Statistique Canada (BSIF), qui se situent sous le seuil naturel de « renouvellement » des générations (1,8 pour le Québec et 1,85 pour le reste du Canada selon le Quinzième rapport actuariel sur le RPC). Une autre hypothèse veut que le taux de fécondité s'élève pour atteindre un ratio de remplacement de 2 pour 1 en l'an 2000 ⁸¹. Les taux de fécondité ont constitué un facteur important pour l'établissement du rapport entre les taux de cotisation à long terme au RPC et les prestations. Les taux de mortalité concordent avec les hypothèses de Statistique Canada qui sous-tendent les taux utilisés dans le dernier *Rapport actuariel* sur le RPC. Il a également été présumé que les futurs taux de représentation des hommes et des femmes seraient généralement semblables à ceux de Statistique Canada et du BSIF.

Voici les résultats de ces simulations :

✓ Ni le ratio de dépendance, ni le solde du RPC ne semblent sensibles aux variations du niveau d'immigration et du taux de fécondité; le nombre de personnes âgées dépendantes va augmenter pendant au moins les trente prochaines années, tandis que le nombre d'autres groupes dépendants particuliers (p. ex. les enfants) va diminuer. On compte actuellement deux personnes âgées de 65 ans et plus pour dix personnes actives sur le marché du travail, mais cette proportion va atteindre environ 4 pour 10 d'ici l'an 2030, soit à peu près la proportion qui existe actuellement dans le cas des enfants;

✓ À court terme, il y aurait augmentation des coûts financiers de l'État pendant la transition en raison des légères augmentations des paiements au titre du chômage, de l'éducation, de la santé et de l'aide sociale attribuables à la hausse de l'immigration. Mais à long terme, l'accroissement de la population (attribuable à l'immigration) peut donner lieu à une économie productive sans conséquences négatives pour le chômage ou influences connexes sur les dépenses publiques (y compris le RPC);

Informetrica a signalé que la pratique actuelle consistant à accroître les paiements du RPC seulement en fonction de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation prive effectivement les personnes qui ont atteint l'âge de 65 ans des avantages découlant de l'augmentation de la productivité dans l'économie (alors que celles-ci ont contribué en partie à cette augmentation). À partir de cet âge, l'espérance de vie dépasse maintenant vingt ans. Par conséquent, avec une augmentation annuelle de la productivité de 1 %, le revenu par personne âgée demeurerait dépendant du versement des prestations du RPC, ce qui équivaut à la situation actuelle. Cette pratique vise une grande partie du reste du système de transfert de revenus de l'État pour les personnes âgées. Informetrica a constaté que si les paiements annuels du RPC étaient, par exemple, indexés à l'augmentation du taux de rémunération, le revenu par personne âgée augmenterait de 1 % par année, mais que celui du reste de la population (tiré principalement d'un emploi) diminuerait de 0,2 % par année.

4.8 CONCLUSIONS

✓ Lorsque la croissance prévue du revenu réel disponible sert d'indicateur, les taux de cotisation projetés ne constituent pas, en eux-mêmes, une indication que le coût du RPC deviendra inabordable. Le RPC sera abordable dans l'avenir moyennant le maintien d'un taux de croissance économique réel annuel d'au moins 1 %. d'autres facteurs pourraient toutefois influencer sur la « capacité » et sur la « volonté de payer » pour le RPC, notamment la proportion de la croissance réelle future (gains de productivité) qui serait consacrée à la croissance du revenu disponible personnel et la nécessité de financer d'autres programmes et de contribuer à payer ou à réduire la dette du gouvernement. d'autres augmentations des coûts prévus pour des éléments du RPC non reliés à la pension, comme les prestations d'invalidité et de survivant, influeraient aussi sur la capacité de payer pour l'ensemble du programme.

✓ La redistribution de la population dépendante des jeunes aux personnes âgées constitue une source de préoccupation, étant donné que le coût individuel que représente la population âgée (p. ex., frais médicaux, transferts du RPC, du RRQ, et de pensions, etc.) est plus élevé que celui de la population des jeunes. Ainsi, un nombre grandissant de personnes âgées recevront un certain soutien du RPC, du RRQ et de programmes complémentaires de transferts sociaux (SV, SRG et AAC et programmes provinciaux), et il faudra peut-être prévoir des allègements fiscaux pour les personnes âgées (crédits en raison de l'âge et crédits de pension). d'autres tendances démographiques (cycles d'immigration) et peut-être de plus grands besoins en matière de formation pourraient influencer à l'avenir sur le coût d'autres programmes gouvernementaux (soins de santé, éducation, etc.). Cette situation pourrait rendre moins abordables le RPC et d'autres programmes gouvernementaux à un moment où il faut payer des impôts supplémentaires afin de payer et de réduire la dette nationale.

✓ l'efficacité du RPC est accrue par ses effets sur les coûts nets des autres programmes destinés aux personnes âgées et sur les recettes fiscales recouvrées grâce aux pensions de retraite.

Une partie importante (environ 40 % en 1993) des paiements du RPC et du RRQ (18,16 milliards de dollars) est retournée aux gouvernements sous forme de recettes fiscales plus élevées ou d'une réduction des coûts de programmes complémentaires (SV, SRG et AAC). Lorsque des crédits d'impôt sont accordés pour les cotisations au RPC et au RRQ, les coûts nets des deux régimes dans le système de transfert fiscal sont d'environ 32 % moins élevés que les coûts bruts, sans tenir compte du traitement fiscal des cotisations de l'employeur.

✓ Les transferts entre générations sont mal compris et ne sont pas facilement mesurables. Ils constituent une conséquence inévitable de l'instauration d'un régime par répartition, en particulier si la période d'acquisition progressive du droit à des prestations complètes est très courte, comme cela a été le cas avec le RPC. Les transferts représentent un jugement de valeur politique et surviennent également dans d'autres programmes de transfert et d'aide fiscale (p. ex., SRG, RPA, REER, etc.). Si la génération de 1974 devait financer ses propres prestations de façon à éliminer toute possibilité de transferts entre générations dans le cadre du RPC, elle devrait verser des cotisations équivalant à plus de 87 % du taux de répartition prévu pour cette même génération..

✓ L'adoption immédiate de taux de cotisation par répartition aurait une incidence négative à court terme; le revenu réel disponible par habitant diminuerait de 0,8 % à 1,0 % par année, de 1995 à 1998.

✓ Si la croissance économique réelle se poursuit au cours du siècle prochain, la question fondamentale consiste à se demander ce que la population choisira d'« acheter » avec la fortune réelle plus grande du Canada. Si les gens choisissent d'acheter des années de retraite supplémentaires en raison de l'augmentation de l'espérance de vie plutôt que d'autres biens et services publics (p. ex., éducation, soins de santé, etc.) ou que des biens de consommation, ils devront alors payer pour ces années supplémentaires en reportant une plus grande partie de leurs revenus pendant leur vie active. Cette conclusion s'applique quel que soit le mode de financement du RPC.



Chapitre V - Connaissance du RPC

TABLEAU IV-1

	TAUX DE COTISATION AU RPC				RAPPORTS		
	RÉPARTITION ⁰		Rapport C/D ⁰		TAUX/PEN ⁰		COT/ ⁰ RÉPARTITION
	PEN ⁰	TOTAL			RÉPARTITION	COT	
1995	4,9	7,80	5,4	2,32	1,59	1,10	0,69
2000	5,05	8,25	6,6	1,52	1,63	1,31	0,80
2010	6,17	9,89	8,9	0,45	1,59	1,44	0,91
2030	10,46	14,22	15,43	0,58	1,36	1,48	1,09
2050	10,35	14,11	14,37	1,96	1,36	1,39	1,02

répercussions de la hausse projetée des taux de cotisation au RPC ne devraient pas compromettre la « capacité de payer »

en regard des prestations du RPC.

Cependant, une augmentation éventuelle du coût des programmes des gouvernements fédéral et provinciaux et des autorités municipales se situant au-dessus des niveaux actuels en vue de conserver d'autres avantages sociaux (aide sociale, éducation, assurance-chômage, soins de santé, etc.) pourrait compromettre la capacité de payer le RPC et d'autres programmes gouvernementaux. Les coûts à la hausse de certains programmes sociaux peuvent être reliés à la démographie (p. ex., soins de santé s'adressant à la population vieillissante). La capacité de payer le RPC pourrait aussi dépendre de la nécessité d'imposer éventuellement des impôts plus élevés afin de payer ou de réduire la dette du gouvernement ou de financer d'autres programmes gouvernementaux.

En vertu de cette hypothèse concernant le taux de croissance réel (croissance réelle de 1 % par année) et en supposant que le taux d'imposition ne changera pas (tranches d'imposition et déductions fiscales compensatoires indexées aux salaires moyens), la « capacité de payer » les prestations de retraite du RPC ne devrait pas être beaucoup touchée, étant donné que le revenu disponible réel devrait continuer d'augmenter. À eux seuls, les taux de cotisation projetés ne donnent pas lieu de croire que le RPC deviendra inabordable. d'autres facteurs pourraient toutefois influencer sur la « capacité de payer » pour le RPC, notamment la proportion de croissance réelle future (gains de productivité) qui serait consacrée à la croissance du revenu disponible des particuliers et la nécessité de financer d'autres programmes et de contribuer à payer ou à réduire la dette du gouvernement. l'évaluation ne comporte pas d'examen des compromis entre les programmes de transfert, le RPC (un programme comportant des droits) et les avantages fiscaux que pourrait comporter éventuellement tout contexte de restriction (ou de réduction) des dépenses du gouvernement. Seuls certains effets d'interaction entre le programme actuel du RPC et les dépenses fiscales sont examinés à la partie 4.3.

4.2.2 Effet du RPC sur le taux global de retenues à la source

Même si la « capacité de payer » augmente avec le temps, il se peut que la « volonté de payer » diminue selon la proportion du revenu brut retenu à la source (le taux d'imposition moyen réel) au titre du RPC et de l'impôt sur le revenu. Plus la proportion du revenu disponible retenue est élevée, plus les pressions risquent d'être fortes pour faire réduire cette proportion et accroître ainsi les dépenses au chapitre de la consommation courante.

L'incidence des taux de cotisation au RPC sur le taux d'imposition moyen réel des particuliers est fonction du rapport entre les gains cotisables et le total des gains, du taux d'allégement fiscal à l'égard des cotisations au RPC et du taux de cotisation au RPC. Le tableau IV-4 expose le ratio des gains cotisables par rapport au total des gains en regard de niveaux de gains choisis et exprimés en proportion du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) avant l'allégement fiscal que constitue le crédit d'impôt au titre du RPC.

TABLEAU IV-4

Gains cotisables par rapport au total des gains

Ratio des gains cotisables par rapport au total des gains			
Gains en % du MGAP	Ratio	Gains en % du MGAP	Ratio
20 %	0,50	180 %	0,50
50 %	0,80	150 %	0,60
100 %	0,90	110 %	0,82

Source : Chapitre III de l'étude menée par M. Paul Dickinson

Ce tableau montre que les gains cotisables au titre du RPC par rapport au total des gains (c.-à-d. le ratio) varient beaucoup

en fonction du niveau des gains. Ces variations découlent de ce que le montant maximal des cotisations est déterminé par le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) moins l'exemption de base de l'année, qui correspond à 10 % du MGAP.

Le tableau IV-5 montre l'augmentation du nombre de points de pourcentage dans le taux global de retenues à la source de l'employé pour la période se situant entre 1995 et 2030 (après déductions fiscales compensatoires, y compris le crédit au titre du RPC pour des niveaux de gains choisis), augmentation attribuable à la hausse du taux de cotisation au RPC entre 1995 et 2030. Tout cela laisse supposer que le total des impôts fédéral et provincial sur le revenu correspond à 157,5 % de l'impôt fédéral de base et de l'indexation de l'impôt au MGAP (salaire moyen).

TABLEAU IV-5

Augmentation estimative du nombre de points de pourcentage dans la proportion combinée des gains retenus au titre du RPC et de l'impôt sur le revenu entre 1995 et 2030 par suite de la hausse projetée des taux de cotisation au RPC

Niveaux de revenu			
% du MGAP	Sous le MGAP	% du MGAP	En sus du MGAP
20 %	1,84 %	180 %	1,84 %
50 %	2,93 %	150 %	2,2 %
100 %	3,3 %	110 %	3,0 %

Source : Chapitre III de l'étude menée par M. Paul Dickinson et analyse complémentaire

L'augmentation obtenue du taux d'imposition moyen réel du cotisant à différents niveaux de revenu est de loin inférieure à l'accroissement de 5,02 points de pourcentage (soit de 2,7 % à 7,72 % des gains cotisables) de son taux de cotisation au RPC. Elle est également sensiblement inférieure à l'accroissement de 10,03 points de pourcentage (soit de 5,4 % à 15,43 %) du taux global de cotisation (employeur et employé) généralement avancé dans les médias.

4.2.3 Incidence du RPC sur le revenu réel disponible

Bien qu'il soit prévu que le revenu réel disponible augmentera, la part du taux de cotisation au RPC de l'employé (7,72 %) diminue, selon le barème actuel des taux de cotisation, son revenu disponible en 2030 :

- ✓ de 5,44 % pour des gains correspondant à 50 % du MGAP;
- ✓ de 6,69 % pour des gains correspondant au MGAP;
- ✓ de 4,82 % pour des gains correspondant à 150 % du MGAP.⁴⁸

L'incidence de la hausse des taux de cotisation au RPC sur les taux d'imposition moyens réels est moins importante en vertu d'une indexation de l'impôt en fonction du MGAP (salaire moyen) qu'en vertu d'autres formes d'indexation de l'impôt (p. ex., indexation intégrale en fonction de l'inflation). Les répercussions de taux de cotisation au RPC plus élevés sur l'ensemble des retenues éventuelles sur les salaires (le taux d'imposition moyen réel) que présente le tableau IV-5 doivent être considérées dans le contexte global de la demande simultanée en vue d'obtenir d'autres prestations de l'État (p. ex., santé, éducation, etc.) ainsi que des pensions de retraite du RPC qui seront versées à ce moment bien précis.

La « volonté de payer » pour les prestations du RPC pourrait, à l'avenir, dépendre de la préférence des citoyens de toucher des prestations du RPC plutôt que les prestations d'autres programmes fédéraux ou provinciaux pouvant être mis en oeuvre. Une influence plus favorable pourrait aussi être exercée à l'égard de cette même « volonté de payer » en

fournissant des renseignements plus précis au sujet des taux réels de cotisation au RPC (en tenant compte du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension et des crédits d'impôt), du rendement que donne le RPC pour une pension de retraite (partie 3.4.2) et de ce qui occasionnera d'éventuelles hausses des taux (parties 4.4 à 4.6). Une analyse complète de ces questions se trouve aux chapitres I et III, annexe I, tableau C, à l'annexe III et au tableau B, ainsi que dans l'analyse complémentaire effectuée dans le cadre de l'étude de M. Paul Dickinson.

4.3 LE COÛT NET DU RPC DANS LE SYSTÈME DE TRANSFERT FISCAL

Les effets interactifs entre le RPC et le RRQ et des programmes fédéraux complémentaires, comme la SV et le SRG, ainsi qu'avec le régime fédéral-provincial d'impôt sur le revenu ont des incidences sur le coût net du RPC et du RRQ pour les gouvernements fédéral et provinciaux. Voici certains des plus importants de ces effets interactifs :

- ✓ les coûts du SRG sont réduits de 50 % du montant des prestations du RPC et du RRQ (si le programme du RPC et du RRQ était abandonné, le montant des prestations du SRG serait plus élevé);
- ✓ en raison des prestations du RPC et du RRQ, une plus grande partie des prestations de la SV doivent être remboursées ou récupérées (en l'absence du RPC et du RRQ, le montant des prestations de la SV serait supérieur);
- ✓ les cotisations au RPC et au RRQ des employés confèrent une admissibilité au crédit d'impôt marginal fédéral de 17 % et au crédit d'impôt provincial correspondant; les cotisations de l'employeur sont généralement considérées comme des déductions dans le calcul de l'impôt sur les sociétés;
- ✓ une grande proportion des prestations du RPC et du RRQ est récupérée au moyen de l'impôt fédéral et provincial sur le revenu.

Le coût net du RPC et du RRQ pour le gouvernement fédéral correspond au montant brut des prestations moins le total des hausses d'impôt et des réductions dans le coût des autres programmes qui en découlent. Les personnes âgées sont généralement assujetties à un taux effectif marginal d'imposition plus élevé que les autres contribuables, étant donné que leurs prestations du SRG sont fondées sur une évaluation de leurs revenus, de même qu'en raison de l'échelle de récupération (remboursement des prestations sociales) de la SV et des nouvelles dispositions visant à lier le crédit en raison de l'âge au revenu.

Il y a eu recours au modèle de simulation-tabulation (SIMTAB)⁴⁹ de Politique stratégique (DRHC) pour estimer le niveau de recouvrement des prestations du RPC et du RRQ au moyen d'une hausse de l'impôt fédéral et de l'impôt provincial et d'une diminution du coût d'autres programmes gouvernementaux, de même que l'incidence de ce recouvrement sur les recettes nettes du gouvernement. Les simulations effectuées pour l'année civile 1993 sont fondées sur les taux réels d'imposition fédérale et provinciale de 1993. Les résultats sont présentés au tableau IV-6.

Les estimations montrent qu'un montant de 5,7 milliards de dollars sur le total des prestations du RPC et du RRQ est retourné dans les coffres du gouvernement fédéral sous forme de recettes fiscales plus élevées (2,54 milliards de dollars), d'une diminution des dépenses au titre de la SV, du SRG et de l'AAC (3,05 milliards de dollars) et d'une économie dans le coût d'autres programmes (0,11 milliard de dollars). Ce montant représente environ 31 % des dépenses au titre du RPC et du RRQ pour l'exercice financier 1993, qui atteignent 18,16 milliards de dollars (soit 14,13 milliards de dollars pour le RPC et 4,03 milliards de dollars pour le RRQ). Un montant additionnel de 1,84 milliard de dollars a été récupéré par les provinces sous forme de recettes fiscales plus élevées, ce qui représente pour les paliers fédéral et provincial un montant total de 7,54 milliards de dollars (environ 42 % des dépenses au titre du RPC et du RRQ) obtenu grâce à une réduction des coûts de programmes fédéraux ou à une récupération fiscale de la part du gouvernement fédéral ou des provinces. Par ailleurs, les cotisants au RPC et au RRQ ont touché 1,78 milliard de dollars en crédits d'impôt en 1993.

TABLEAU IV-6

Incidence du RPC et du RRQ sur les recettes générales du gouvernement (1993)

Milliards de dollars

Programmes	Recouvrements pour le gouvernement fédéral	Recouvrements pour les gouvernements provinciaux		Recouvrements pour les gouvernements fédéral et provinciaux
		Québec	Autres	
SV/SRG/AAC	3,05	-	-	3,05
Impôts sur le revenu	2,54	0,75	1,09	4,38
Autres programmes	0,11	-	-	0,11
Total	5,70	0,75	1,09	7,54
Moins crédit pour RPC/ RRQ	1,12	0,26	0,40	1,78
Incidence nette sur les recettes générales du gouvernement	4,58	0,49	0,69	5,76

Source : Chapitre VIA de l'étude menée par M. Paul Dickinson

Dans ces calculs, il n'est pas tenu compte du coût de la taxe professionnelle attribuable au RPC et au RRQ ⁵⁰, qui devrait être soustraite de ces récupérations fiscales. Il n'est pas tenu compte non plus des réductions (économies) dans les montants versés par les gouvernements provinciaux par l'entremise de programmes de prestations, comme le Régime de revenu annuel garanti de l'Ontario, des programmes d'aide sociale et des programmes de prestations d'invalidité. Il n'a pas été tenu compte de certains autres facteurs qui auraient fait augmenter le montant récupéré par le gouvernement fédéral et les provinces dans le cadre du programme du RPC et du RRQ. La prise en compte des recettes fiscales plus élevées au titre des nouvelles dispositions relatives au crédit d'impôt en raison de l'âge aurait contribué à accroître la part des prestations du RPC ou du RRQ recouvrées au moyen de l'impôt sur le revenu, tout comme la possibilité que, sans le RPC et le RRQ, des économies supplémentaires seraient réalisées grâce à d'autres programmes ouvrant droit à une aide fiscale (REER et RPA), dont le taux d'allégement fiscal est supérieur à celui du RPC ou du RRQ.

Nonobstant ces omissions dans l'établissement des présentes estimations, il est constaté que le RPC contributif représente un apport important aux recettes générales du gouvernement, soit par le biais de recettes fiscales plus élevées, soit par le biais d'une réduction des coûts relatifs aux programmes complémentaires. Le coût brut du programme (14,13 milliards de dollars pour le RPC et 4,03 milliards de dollars pour le RRQ en 1993) doit être comparé au montant éventuellement recouvré par les gouvernements (7,54 milliards de dollars) au cours de la même année ou à l'incidence sur le montant net des recettes générales du gouvernement (5,76 milliards de dollars) lorsqu'il est tenu compte du crédit d'impôt lié au RPC et au RRQ ⁵¹.

En 1993, les récupérations fiscales et la réduction des coûts d'autres programmes ont représenté 32 % des dépenses brutes reliées au programme du RPC et du RRQ.

4.4 RÉPERCUSSIONS DES TENDANCES RELATIVES À LA DÉMOGRAPHIE ET AU MARCHÉ DU TRAVAIL

Les constatations découlant de cette partie de l'évaluation répondent en partie à la question « Est-ce que les préoccupations

relatives à la démographie et au marché du travail témoignent en faveur du changement du mode de financement du RPC? » (mandat, question B.5). d'autres préoccupations économiques importantes pour l'avenir (p. ex., le contexte fiscal de l'avenir) n'ont pas été abordées dans le cadre de l'évaluation.

Les ratios de dépendance, le taux de représentation au sein de la main-d'oeuvre, l'âge de la retraite et l'espérance de vie comptent parmi les facteurs reliés à la démographie et au marché du travail qui auront une incidence sur les coûts futurs du RPC.

Ratios de dépendance

Lorsque la génération issue du baby-boom atteindra l'âge de la retraite, la proportion plus élevée de personnes âgées sera compensée par la diminution de la proportion de jeunes et d'autres dépendants de tous les âges dans la population, de sorte que la proportion de la population active (de 16 ans à 64 ans) sera à peu près la même qu'au milieu des années 1960⁵². De 1985 à 2025, le ratio de dépendance⁵³ relatif aux personnes âgées (65 ans et plus) aura passé d'environ deux à quatre personnes par groupe de dix personnes faisant partie de la population active; inversement, on s'attend au cours de la même période à une diminution du ratio de dépendance du reste de la population, qui devrait passer de 8 à 6 personnes par groupe de dix personnes faisant partie de la population active⁵⁴ (Tableau IV-7).

Cependant, la redistribution de la population « dépendante » des jeunes aux personnes âgées constitue une source de préoccupation, étant donné que le coût individuel que représente la population âgée (p. ex., frais médicaux, transferts du RPC, du RRQ et de pensions, etc.) est plus élevé que celui de la population des jeunes. d'ici 2030, quand la majeure partie de la génération issue du baby-boom sera à la retraite, le taux de croissance de la population âgée sera plus élevé que dans d'autres pays puisque la population actuelle du Canada est plus jeune. Dans ce contexte, la composante du ratio de dépendance relative aux personnes âgées revêt une importance particulière. En 1980, la proportion des personnes âgées au sein de la population canadienne (10 %) était sensiblement inférieure à la moyenne dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (12 %); en 2050, cette proportion sera toutefois à peu près équivalente à la moyenne (21 %) dans les pays membres de l'OCDE⁵⁵. La principale difficulté ne résidera pas tant dans le niveau élevé du ratio de dépendance relatif aux personnes âgées que dans la façon dont le Canada réussira ou non à s'adapter à cette hausse⁵⁶. La proportion des travailleurs au sein de la population, qui dépendra du taux de représentation au sein de la main-d'oeuvre et du taux de chômage, sera d'une importance particulière.

TABLEAU IV-7:

Ratios de dépendance des personnes âgées et des autres groupes par personne faisant partie de la population active

ANNÉES	65 ANS ET PLUS	AUTRES GROUPEs	TOTAL
1965	0,21	1,54	1,75
1975	0,19	1,08	1,27
1985	0,21	0,80	1,01
1995	0,24	0,74	0,98
2005	0,25	0,68	0,93
2015	0,31	0,64	0,95
2025	0,39	0,63	1,02

2035	0,45	0,61	1,06
------	------	------	------

Source : Informetrica, « Évaluation du Régime de pensions du Canada, macro-économique et aspects économiques à long terme », annexe F

Taux de représentation au sein de la main-d'oeuvre

Le taux de représentation au sein de la main-d'oeuvre sera un facteur critique dans l'évaluation du fardeau financier que le RPC est susceptible d'imposer à l'avenir. Les recherches qui ont été menées indiquent ce qui suit :

✓ si le taux de représentation des femmes augmente pour atteindre celui de leurs homologues masculins d'ici 2021, le ratio de dépendance de la main-d'oeuvre (c.-à-d. le nombre de personnes qui ne font pas partie de la population active divisé par le nombre de personnes qui en font partie) devrait être identique au ratio actuel⁵⁷;

✓ même si le taux de représentation des femmes demeurerait au niveau de 1986, le futur ratio de dépendance de la population active pourrait être inférieur à celui des années cinquante et des années soixante⁵⁸.

Toutefois, la justesse des hypothèses ou des projections sous-jacentes peut avoir une incidence non négligeable sur l'estimation des prestations du RPC qui seront versées à l'avenir à même la masse des revenus et des taxes à la consommation servant à cette fin.

Âge normal de la retraite

L'âge auquel une personne à la retraite commence à toucher des prestations du RPC a une certaine importance. L'âge « normal » de la retraite dans le système de sécurité sociale de la plupart des pays se situe entre 60 et 65 ans. De nombreux systèmes nationaux exigent des bénéficiaires qu'ils se retirent, à toutes fins utiles, de la population active pour avoir le droit de toucher des prestations de retraite. Les prestataires du RPC peuvent toutefois réintégrer le marché du travail tout en continuant de recevoir des prestations sans devoir verser d'autres cotisations.

Depuis janvier 1987, lorsqu'on a introduit dans le RPC des dispositions prévoyant la possibilité d'une retraite anticipée, environ 50 % des nouveaux prestataires du RPC chaque année ont pris leur retraite avant l'âge de 65 ans. Entre autres facteurs qui ont pu les inciter à prendre une retraite anticipée, mentionnons la pleine indexation des prestations adoptée en 1974 et la « maturité » du régime atteinte en 1976, lorsqu'on a commencé à verser des prestations intégrales. Il se peut également que le simple fait de pouvoir toucher un revenu de retraite adéquat en conjuguant les prestations du RPC à celles d'un régime privé de pension ait incité les travailleurs âgés à prendre leur retraite plus tôt⁵⁹. Mais la retraite anticipée signifie une réduction actuarielle de la pension, qui peut entraîner à son tour une hausse des prestations du SRG non imposables. L'actuaire en chef du BSIF a estimé que les prestations du RPC réduites en raison d'une retraite précoce ont ajouté plus de 166 millions de dollars aux coûts relatifs au SRG en 1990 (soit 4,22 % du coût total du SRG). Par ailleurs, on constate également une augmentation de la main-d'oeuvre sur le point d'atteindre l'âge de la retraite. Les gens souhaitent vivre plus longtemps à la retraite et économisent donc davantage⁶⁰. **Espérance de vie**

Entre 1931 et 1981, l'espérance de vie à la naissance, au Canada, a connu une augmentation de 12 ans du côté des hommes et de 17 ans pour les femmes. En 1981, l'espérance de vie à l'âge de 60 ans était d'à peu près 18 ans pour les hommes et de 23 ans dans le cas des femmes⁶¹. L'augmentation de l'espérance de vie est un élément non négligeable de la hausse projetée du taux de cotisation au RPC. Il est prévu qu'entre 1986 et 2100, l'espérance de vie à la naissance augmentera de 7,3 ans pour les hommes et de 7,2 ans dans le cas des femmes. À l'âge de 65 ans, l'espérance de vie devrait augmenter de 4,4 ans chez les hommes (une augmentation de 30 %) et de 5,4 ans chez les femmes (une augmentation de 28 %)⁶².

Au Canada, l'espérance de vie fait l'objet d'un examen constant de la part du Bureau du surintendant des institutions financières, et les hypothèses relatives aux projections s'appliquant aux prestations et aux coûts du RPC font l'objet de mises au point afin de correspondre aux améliorations apportées antérieurement au RPC. Il a toujours été supposé que l'espérance de vie irait en augmentant. Il a aussi toujours été convenu que les taux de fécondité connaîtraient une diminution à partir des années de la génération du baby-boom à la période subséquente.

Une hausse en deux volets du ratio de dépendance des personnes âgées sera en grande partie compensée par une baisse du

ratio de dépendance d'autres groupes. Il est ainsi supposé que les taux de représentation des femmes connaîtront, comme prévu, une croissance équivalente à celle des hommes et que le ratio global de dépendance de la main-d'oeuvre sera, en 2025, le même qu'à l'heure actuelle. Cependant, la redistribution de la population dépendante des jeunes aux personnes âgées et le vieillissement de la population constituent une source de préoccupation, étant donné que le coût individuel pour l'aide aux personnes âgées (p. ex., frais médicaux, transferts du RPC, du RRQ et de pensions, etc.) est plus élevé que celui de la population des jeunes. Par conséquent, un plus grand nombre de personnes âgées recevront un certain soutien du RPC, du RRQ et de programmes complémentaires de transferts sociaux (SV, SRG, AAC et programmes provinciaux) et bénéficieront peut-être d'un allègement fiscal (crédit en raison de l'âge et crédit de pension). Il sera peut-être aussi nécessaire d'augmenter davantage les taux de cotisation au RPC afin qu'il soit possible de continuer à verser des prestations autres que des prestations de retraite, surtout des prestations d'invalidité.

De plus, d'autres tendances démographiques (vieillissement de la population, cycles d'immigration, etc.) et possiblement des exigences plus strictes en matière de formation pourraient influencer à l'avenir sur les coûts d'autres programmes gouvernementaux (soins de santé, éducation, etc.). Cette situation rendrait le RPC et d'autres programmes gouvernementaux moins abordables, tout comme le ferait la nécessité de payer des impôts supplémentaires pour payer ou réduire la dette de l'État.

4.5 RÔLE DU FONDS DU RPC

Ces résultats de l'évaluation permettent de répondre aux questions « Le Fonds du RPC remplit-il son rôle? » et « Est-il important ou souhaitable que le Fonds du RPC maximise ses revenus d'intérêt de la même façon que les fonds de pension privés? » (première partie du mandat, question B.1).

Le rôle que joue le Fonds (compte) du RPC, le passif non capitalisé du RPC, l'accès des provinces au Fonds du RPC, la modification du système de répartition pour la capitalisation des prestations du RPC et l'incidence du Fonds du RPC sur l'épargne et la formation de capital sont des considérations financières qui pourraient influencer sur les coûts futurs du RPC. L'évaluation aborde dans leur contexte ces particularités de la conception du programme selon leur incidence sur la méthode de financement du RPC. Ces questions pourraient être examinées au cours de la prochaine réunion fédérale-provinciale quinquennale portant sur le RPC, qui regroupera les ministres fédéral et provinciaux des Finances et qui doit se tenir d'ici 1997.

Modification du système de répartition de la capitalisation des prestations du RPC et passif non capitalisé du RPC

Des préoccupations ont été manifestées au sujet de l'important pas qui découle de l'adoption d'un quasi-véritable régime par répartition plutôt que d'un régime à capitalisation intégrale. L'objectif consistait à verser les prestations du RPC à même les cotisations obtenues et les revenus de placement du Fonds après en avoir payé les frais d'administration. Le RPC n'est ni un régime entièrement capitalisé ni un véritable régime par répartition, bien qu'il s'apparente davantage à ce dernier type. Dans un régime entièrement capitalisé, il n'y a pas de passif non capitalisé.

Un tel régime assure, à la retraite, le versement de prestations correspondant aux cotisations ainsi qu'aux intérêts courus pour le cotisant « moyen ». Dans un véritable régime par répartition, tout le passif est non capitalisé. Les prestations de la « première » génération (la génération actuelle de personnes âgées) sont payées par les cotisations de la « deuxième » génération (la génération suivante), et celles de la « deuxième » génération sont payées par la « troisième » génération, etc. Dans le RPC, le Fonds (passif « capitalisé ») est de loin inférieur à la dette actuarielle du Régime, et pour cause. Le compte du RPC ne représente qu'une petite partie du passif non capitalisé du RPC, qui n'aurait suffi à payer que deux ans et demi de prestations en 1994.

La raison d'être du Fonds (ou du compte) est d'atténuer l'effet sur les taux de cotisation des changements prévus et imprévus dans les conditions économiques et démographiques, de sorte qu'il soit possible d'amener lentement et graduellement les cotisations aux niveaux requis pour verser des prestations aux futurs bénéficiaires. À mesure que les personnes issues de la génération du baby-boom prendront leur retraite, le montant des prestations versées sera de plus en plus élevé et il faudra augmenter le Fonds afin d'être en mesure de verser des prestations. À cet égard, l'entente conclue entre les ministres fédéral et provinciaux des Finances a permis d'établir un nouveau barème de taux de cotisations plus élevés pour une période de 25 ans (de 1992 à 2016) afin d'absorber les hausses prévues des prestations. Cette entente a comporté l'adoption de la formule des quinze ans afin d'établir des taux subséquents permettant de stabiliser le rapport compte-dépenses à « 2 » et pour que le solde du compte du RPC permette de verser des prestations pendant deux ans après cette période.

Le RPC, à l'instar de régimes d'assurance sociale comparables dans d'autres pays mais contrairement aux régimes privés, n'est pas capitalisé sur une base actuarielle. Le concept de capitalisation actuarielle comporte celui d'un passif non capitalisé. Si le RPC était capitalisé sur une base actuarielle, le compte, à la fin de 1991, aurait atteint, en se fiant aux principales hypothèses formulées dans le Quinzième rapport actuariel, 529,2 milliards de dollars, soit la somme de la valeur réelle du compte du RPC à la fin de 1991 (41,7 milliards de dollars) et du passif non capitalisé (487,5 milliards de dollars)⁶³

Le « fardeau » du passif non capitalisé du RPC que devront vraisemblablement supporter les futures générations de travailleurs ne peut être isolé de l'ensemble des taxes et impôts qu'elles devront payer, ou encore du montant global de la dette gouvernementale dont elles hériteront. Les impôts sur les régimes de pension privés entièrement capitalisés qui sont actuellement reportés ajoutent aux déficits budgétaires et à la dette nationale. Ces mêmes régimes entièrement capitalisés n'occasionneront pas toutefois de coûts directs ultérieurs pour le gouvernement. Les cotisants paieront de l'impôt sur leurs prestations lorsqu'ils prendront leur retraite. Quant au passif non capitalisé du RPC, il sera payé à même les cotisations futures au RPC.

Dans le cadre d'un régime par répartition établi, il serait très difficile, voire impossible, d'éviter les transferts entre générations en opérant un virage vers la pleine capitalisation. Au cours de la période de transition, des générations de travailleurs seraient appelées à contribuer doublement au Régime en payant pour les générations à la retraite à qui on a « promis » une pension en vertu de l'ancien régime par répartition et en contribuant à leur propre régime de pension en vertu du « nouveau » système entièrement capitalisé. Cela serait probablement perçu comme une grande injustice dans le climat actuel de « ras-le-bol » des contribuables. Dans le cadre de la présente évaluation, on a examiné quelles seraient les répercussions sur l'économie et la capacité de payer des cotisants si on passait immédiatement à un régime par répartition et si on envisageait différents scénarios d'immigration (partie 4.7).

Ces résultats et ceux de l'analyse de la capacité de payer (partie 4.2) indiquent que les préoccupations financières liées au RPC ne justifient pas un changement du mode de capitalisation du RPC. Le rapport de 1993 de l'Institut canadien des actuaires intitulé Groupe de travail sur le financement de la sécurité sociale a appuyé la méthode de financement du RPC. Selon ses conclusions, « cette méthode de financement (par répartition) est pratique et assure pour les prestations futures une sécurité toute aussi concrète que d'autres méthodes de financement, comme une capitalisation actuarielle provisionnelle »⁶⁴. Cependant, l'augmentation des indemnités d'invalidité au cours des dernières années a de loin dépassé les prévisions. Si cette tendance se maintient, il faudra, entre autres, réviser à la hausse le barème des taux de cotisation au RPC à la suite du prochain examen quinquennal des taux de cotisation et des questions de financement qu'effectueront les ministres fédéral et provinciaux des Finances. La question est abordée de façon plus approfondie dans la partie suivante.

Gestion du Fonds du RPC

À la fin de chaque trimestre, tout solde créditeur du compte de fonctionnement du RPC (dans lequel sont déposées les cotisations) qui dépasse le solde opérationnel (le montant jugé nécessaire dans les trois mois qui suivent pour verser les prestations et payer les frais d'administration) constitue une augmentation du Fonds d'investissement du RPC. Cet argent peut être prêté aux provinces en proportion des cotisations versées par leurs résidents. Les titres sont constitués d'obligations non négociables payables au compte (Fonds) du RPC. L'intérêt couru sur les titres (prêts aux provinces) est payable deux fois par année et est fondé sur le rendement moyen à échéance de toutes les obligations d'épargne du Canada en circulation qui viendront à échéance dans 20 ans ou plus. Ce taux est légèrement supérieur à celui que les provinces auraient à payer sur leurs obligations d'épargne. Comme ces prêts sont susceptibles d'être rappelés à brefs délais, ils représentent un risque plus élevé pour les provinces que leurs propres obligations d'épargne.

En 1992, le total des actifs du RPC s'élevait à 42 milliards de dollars, dont 35,5 milliards de dollars sous forme d'obligations d'épargne des gouvernements provinciaux. Le reste était réparti entre les obligations d'épargne du Canada (3,7 milliards de dollars) et les créances du gouvernement (2,8 milliards de dollars)⁶⁵. Les actifs du RPC sous forme d'obligations d'épargne provinciales représentaient une part appréciable (33 %) du montant total des obligations d'épargne émises par les provinces (126,9 milliards de dollars). Le RPC et le RRQ sont d'importantes sources de financement pour le gouvernement. Mais le Fonds du RPC n'est pas un portefeuille de placements qui attendent d'être retirés. Il s'agit simplement d'un solde correspondant à la valeur totale des cotisations (plus intérêts) déjà prêtées à chaque province.

Le taux des obligations à long terme du gouvernement fédéral doit demeurer concurrentiel en regard des taux d'intérêt applicables à d'autres placements sans risque, sans quoi les investisseurs n'achèteront pas d'obligations. Exiger un taux supérieur à celui des obligations fédérales reviendrait à imposer aux provinces, à titre d'administrateur du Fonds, un taux

supérieur à celui qui est consenti aux détenteurs d'obligations du gouvernement fédéral, au Canada et à l'étranger. Cela serait perçu comme abusif. Si le taux d'intérêt exigé devait augmenter, ces intérêts plus élevés devraient être payés à même l'impôt sur le revenu, la taxe professionnelle ou la taxe de vente. En outre, comme le RPC fait partie du système global des transferts fiscaux, le fait de percevoir des intérêts plus élevés en regard du Fonds du RPC n'entraînerait pas de réduction du montant total des retenues touchant les contribuables; cela reviendrait simplement à transférer une partie du coût d'une source de revenu à une autre. Les responsables de l'évaluation n'ont pas envisagé de placer, en totalité ou en partie, le Fonds du RPC dans des éléments d'actif du secteur privé, comme c'est le cas pour le RRQ. Si une telle option était adoptée, des questions seraient soulevées au sujet de la façon d'assurer une administration convenable de ces fonds. Cela laisserait aussi supposer que les gouvernements provinciaux devraient rembourser, en totalité ou en partie, leurs emprunts au Fonds du RPC. Le gouvernement fédéral et sept gouvernements provinciaux représentant les deux tiers de la population canadienne devraient manifester leur accord à l'égard de cette mesure.

Les rapports indiquant que le RPC serait sur le point de « faire faillite » parce qu'il ne retourne pas sous forme de prêts aux provinces tous les intérêts perçus (et qu'il a demandé en 1993 et en 1994 de rembourser une partie du capital) ainsi que le coût croissant des prestations constituent des préoccupations. Selon le Quinzième rapport actuariel sur le RPC (février 1995) du BSIF, les dépenses relatives au RPC continueront d'augmenter pendant une bonne partie du siècle prochain. Toujours selon le rapport, si aucune augmentation n'est apportée au barème actuel des taux de cotisation (de 1992 à 2017) qui a été négocié en 1991 par les gouvernements fédéral et provinciaux ou si les prestations ne diminuent pas, le Fonds sera épuisé d'ici 2015 et se retrouvera dans une situation déficitaire entre 2015 et 2022. Cette situation serait causée principalement par l'augmentation des indemnités d'invalidité du RPC. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient alors puiser à même leurs recettes générales afin de combler les insuffisances annuelles de la capitalisation du RPC, et cette somme pourrait aller jusqu'à 18,7 milliards de dollars en 2019. Le Quinzième rapport actuariel sur le RPC présente une autre série de taux plus élevés de cotisation au RPC par rapport au barème actuel prévu pour la période se situant entre 1997 et 2019. Ces taux préviendraient une réduction sous 1,56 du ratio compte-dépenses (ratio des fonds du compte de fin d'année du RPC ou du Fonds de placement du RPC par rapport aux coûts annuels de toutes les prestations du RPC ainsi qu'aux frais d'administration) et l'épuisement du compte de fin d'année du RPC. Le même rapport indique toutefois que la situation déficitaire qui existe en vertu de barème actuel des taux de cotisation se corrigerait d'elle-même, étant donné qu'en 2050, le ratio compte-dépenses et le solde de fin d'année du compte seraient les mêmes, que les taux de cotisation soient augmentés ou qu'ils demeurent les mêmes.

Le barème des taux de cotisation au RPC sera examiné au cours de l'examen quinquennal fédéral-provincial effectué cette année par les ministres des Finances. Par ailleurs, le programme d'invalidité du RPC fait actuellement l'objet d'une évaluation distincte de la part de DRHC.

Épargne et formation de capital

Les conséquences de l'utilisation éventuelle des épargnes du RPC par les gouvernements à des fins d'investissement ont fait l'objet d'un examen compte tenu des études publiées à ce sujet⁶⁶. Plus précisément, Informetrica s'est demandé si l'accumulation de fonds de placement par un organisme gouvernemental est susceptible de déboucher sur des projets gouvernementaux non justifiés ou sur un contrôle indirect qu'exercerait le gouvernement sur le secteur privé.

Il s'agit d'ailleurs d'une des préoccupations invoquées par les opposants au principe de la capitalisation actuarielle dans le domaine de la sécurité sociale⁶⁷. Selon d'autres points de vue, l'épargne supplémentaire provenant de programmes sociaux comme le RPC qui finance les dépenses en capital « physique » ou en capital « humain » (éducation) contribue à la croissance du revenu national. Rien n'indique que les dépenses en capital de l'État conduisent nécessairement à des dépenses gouvernementales non justifiées.

On ne saurait dire dans quelle mesure les capitaux publics contribuent à la croissance de la productivité dans l'absolu et comparativement à la formation de capital privé⁶⁸, bien que l'apport des capitaux publics à la croissance de la productivité ne fasse aucun doute⁶⁹. Il ne semble pas y avoir non plus unanimité quant à l'incidence nette des programmes de pension publics sur l'ensemble de l'épargne et de la formation de capital. De même, les avis sont partagés quant à la différence entre l'incidence sur l'ensemble de l'épargne d'un régime public par répartition ou d'un régime public capitalisé.

4.6 TRANSFERTS ENTRE GÉNÉRATIONS

Ces constatations répondent à la question « Les transferts entre générations par le biais du RPC sont-ils justifiables? » (mandat, question B.3).

Les transferts entre générations sont mal compris. Il s'agit de transferts entre des personnes effectués dans le cadre de programmes gouvernementaux. Les programmes gouvernementaux qui s'échelonnent sur plus d'une génération donnent souvent lieu également à certaines formes de transfert entre générations.

l'examen porte sur deux aspects, à savoir :

- ✓ si les transferts sont justifiables;
- ✓ si les transferts entre générations par le biais du RPC représentent des sommes considérables.

4.6.1 Justification des transferts entre générations

Les régimes de pension publics comportent à la fois une fonction d'épargne et une fonction de transfert. La fonction d'épargne contribue à répartir la consommation entre les années de vie active et les années de retraite. Quant à la fonction de transfert, elle assure la redistribution des revenus entre les générations. Ainsi, les régimes de pension publics remplissent aussi une fonction sociale que ne prévoient pas les régimes d'épargne privés.

Les régimes de pension publics sont conçus pour remplir une fonction socio-économique en réduisant la pauvreté chez les personnes âgées ainsi que pour assurer un revenu de retraite supérieur à ce que peuvent eux-mêmes se payer les Canadiens. Combattre l'incertitude en mettant en place des programmes de sécurité sociale (p. ex., la SV, le SRG et l'AAC) et un programme de retraite (RPC) obligatoire et contributif pour les gens âgés présente des avantages sur le plan psychologique et peut également s'avérer profitable à long terme sur le plan économique. En atténuant le risque de difficultés sur le plan personnel, le programme est susceptible de stimuler l'activité commerciale, l'investissement, la productivité de la main-d'oeuvre et la croissance économique. Mais ces effets ne sont pas faciles à mesurer.

La qualité de vie à la portée d'une génération dépend grandement de l'ensemble des choix qui ont été faits par les générations précédentes, et non d'un seul programme, comme le RPC. L'ensemble de l'héritage (capital social, technologie, ressources naturelles, etc.) laissé aux générations futures dépend en partie de la dette et du passif légués, de même que des investissements réels effectués par les générations actuelles au profit des générations à venir. Le fait de se demander si les transferts entre générations sont justifiables, voire souhaitables, est une question qui est grandement d'ordre moral²⁰. Il n'existe pas de règles simples qui permettent de déterminer quelle devrait être l'envergure d'un fonds de pension public au sein d'une économie complexe.

Les transferts entre générations constituent une des caractéristiques essentielles et inévitables des régimes de pension publics par répartition²¹. En principe, il existe une certaine répartition des impôts et prestations qui assure le maintien d'un équilibre approprié entre le niveau de vie de différents groupes de la société. Les dispositions du RPC en matière de cotisations et de prestations constituent une formule éventuelle rapprochant le niveau de vie des retraités à celui de l'ensemble de la population. La véritable question à se poser consiste à déterminer si les dispositions actuelles du RPC contribueront à maintenir cet « équilibre » relatif dans la comparaison du niveau de vie entre les générations (c.-à-d. les retraités par rapport à la population active), de même qu'entre les groupes socio-économiques. Si le consensus quant à cet équilibre relatif change avec le temps, l'envergure des régimes de pension publics (RPC) changera également.

4.6.2 Importance des transferts entre générations

Comme les prestations destinées aux personnes âgées sont distribuées dans le cadre d'un système de programmes et de déductions fiscales, les transferts entre générations ne peuvent être isolés des transferts entre personnes. Les premiers transferts aux générations de personnes âgées par le biais du RPC étaient attribuables aux dispositions prévoyant la mise en place progressive du Régime et représentaient une conséquence inévitable de la mise en place de tout régime autre qu'un régime entièrement capitalisé. Il faut également se rappeler qu'un des objectifs visés au moment de l'instauration du RPC, vers la fin des années soixante, était de sortir les personnes âgées de l'aide sociale. Dans le cas de bon nombre de ces personnes âgées, le RPC s'avérait donc un nouveau mode de transfert entre personnes.

Il y a beaucoup de transferts entre générations dans d'autres secteurs de notre système social. C'est là une conséquence inévitable de la mise en place de programmes non contributifs, comme le SRG, puisque les premiers bénéficiaires n'ont pas eu à verser un montant plus élevé en impôts sur le revenu ou en taxes de vente pour financer le programme pour les générations suivantes, même s'ils ont touché des prestations. Des transferts entre générations et dans une même génération

sont effectués lorsque sont introduites des mesures d'allégement fiscal applicables aux cotisations à des régimes de pension privés (RPA et REER). Le régime fiscal permet de déduire du revenu gagné les placements dans des RPA et des REER, tandis que l'imposition sur ces gains (réels et inflationnistes) est reportée au moment où sont encaissés les placements. Le financement des déductions fiscales plus généreuses accordées aux cotisants à un RPA et à un REER comparativement à celles dont bénéficient les cotisants au RPC exige un relèvement du taux de l'impôt sur le revenu, ce qui laisse supposer des transferts aux cotisants à des régimes privés²². Cependant, au moment de l'établissement de ces régimes, les personnes plus âgées se voient privées du même allégement fiscal sur leurs épargnes, bien qu'elles soient assujetties à des taux d'imposition plus élevés qui permettent au gouvernement de maintenir le niveau de ses recettes en dépit d'une assiette fiscale plus petite qu'elle ne le serait sans cet allégement fiscal. Les placements accumulés dans des RPA et dans des REER et les gains qui en découlent sont toutefois assujettis à l'impôt au moment de leur retrait, à la retraite ou avant celle-ci.

Une grande partie des dépenses des particuliers à l'égard de leurs enfants est considérée comme une dépense de consommation dans les comptes nationaux, quand il s'agit en réalité d'un investissement dans le capital humain plutôt que dans le capital physique (un transfert entre générations). La génération actuelle laissera également à ses enfants la richesse qu'elle aura accumulée²³.

4.6.3 Incidence éventuelle de la capitalisation du RPC sans transferts entre générations sur les taux de cotisation

Lorsque le RPC a été instauré, il était prévu que les taux de cotisation augmenteraient éventuellement mais pas aux niveaux projetés dans le *Quinzième rapport actuariel*. Les différences entre les projections antérieures et les projections actuelles découlent en grande partie de l'augmentation des prestations du RPC, de la réduction du taux de croissance économique et des changements démographiques occasionnés par des taux de fécondité et de mortalité moins élevés.

Le tableau IV-8 présente une comparaison entre l'incidence d'une baisse du taux de mortalité sur le taux de répartition moyen (pondéré)²⁴ et le taux nivelé à l'âge d'adhésion²⁵ pour les générations de 1974 et 2022. Le taux nivelé à l'âge d'adhésion est le taux qu'une génération devrait payer tout au long de ses années de cotisation si elle devait financer entièrement ses propres prestations du RPC. Ce taux élimine donc la possibilité d'accorder ou d'obtenir des transferts entre générations pour les prestations du RPC.

Le tableau IV-8 révèle ce qui suit :

- ✓ la baisse du taux de mortalité entraîne une hausse des taux de cotisation dans le cas des deux générations (selon les projections du *Quinzième rapport actuariel*, l'espérance de vie à la naissance augmentera de 7,3 années pour les hommes et de 7,2 années pour les femmes entre 1986 et 2010);
- ✓ les taux de cotisation à vie au RPC applicables aux générations à venir seraient sensiblement plus élevés que ceux d'aujourd'hui même si chaque génération devait financer ses propres prestations; quant aux taux de cotisation nivelés à l'âge d'adhésion dans l'éventualité d'une baisse du taux de mortalité, ils sont d'environ 18% (pour la génération de 1974) et d'environ 27 % (pour la génération de 2022) plus élevés que ceux qui seraient applicables sans la baisse du taux de mortalité;
- ✓ même en l'absence de transferts entre générations par le biais du RPC, les générations arrivant sur le marché du travail à l'âge de 18 ans en 1992 et en 2040 et finançant leur propre retraite paieraient respectivement 7,5 % et 8,0 % de leurs gains cotisables à vie. Le taux de répartition à vie est de 16 % plus élevé que le taux qui éliminerait les transferts entre générations.

TABLEAU IV-8:

Incidence estimative de la baisse du taux de mortalité sur les taux de cotisation à vie au régime de retraite (en pourcentage)

Année de naissance	(1) Taux nivelé à l'âge d'adhésion	(2) Taux de répartition moyen	(2) Moins (1)

Avec baisse du taux de mortalité			
1974	7,5 %	8,6 %	1,1 %
2022	8,0	10,8	2,8
Sans baisse du taux de mortalité			
1974	6,3	7,9	1,6
2022	6,3	9,0	2,7
Incidence de la baisse du taux de mortalité			
1974	1,2	0,7	0,5
2022	1,7	1,8	0,1

Source : Chapitre V de l'étude menée par M. Paul Dickinson

Trois raisons expliquent le peu de différence entre les taux de cotisation à vie par répartition et les taux nivelés à l'âge d'adhésion qui s'appliquent à la retraite seulement pour la génération de 1974 (1,1 point de pourcentage au total, ou à peu près la moitié d'un point de pourcentage pour l'employé seul). Premièrement, la forte présence de personnes issues de la génération du baby-boom maintient les taux de cotisation sous 7,5 % jusqu'en 2017. Deuxièmement, seule une partie des personnes issues de la génération du baby-boom aura pris sa retraite après 2017, tandis que l'autre partie travaillera encore et versera des cotisations. Troisièmement, le groupe de 1974 ne paie pas pour tout ce que comporte, pour sa longévité accrue projetée, le régime par répartition et, contrairement à ce que prévoit le taux nivelé à l'âge d'adhésion, il ne paie rien relativement à sa propre longévité accrue.

Si la génération de 1974 devait financer ses propres prestations de manière à éliminer toute possibilité de transferts entre générations par le biais du RPC, sa contribution serait encore supérieure à 87 % du taux de répartition projeté. Même s'il n'y avait ni déclin du taux de fécondité ni explosion démographique, les taux de cotisation à venir seraient sensiblement plus élevés que le taux de 5,4 % en 1992⁷⁶. Chaque génération vivant plus longtemps devrait cotiser davantage pour recevoir plus de prestations. Selon le scénario d'une baisse du taux de mortalité, le taux nivelé à l'âge d'adhésion et le taux de répartition sont tous deux plus élevés. L'augmentation de l'espérance de vie amène une hausse des taux de cotisation puisque les futurs bénéficiaires toucheront une pension de retraite pendant plus longtemps. Cet effet se ferait sentir même si le taux de fécondité ne changeait pas et qu'on ne revoyait plus un phénomène comme celui du baby-boom.

La situation est différente pour le groupe né en 2022. Le taux à vie nivelé à l'âge d'adhésion a chuté à 74 % du taux de répartition projeté, en grande partie parce que ce système comportera le paiement des pensions de retraite des derniers groupes de personnes issues de la génération du baby-boom sans avoir pu bénéficier des taux de cotisation moins élevés amenés par la génération du baby-boom lorsqu'elle était au travail. La génération de 2022 effectuera des transferts à d'autres générations par le biais du RPC, mais son revenu réel disponible sera supérieur à celui de la génération de 1974.

4.6.4 Ampleur des transferts

Les questions qui suivent permettent de mettre en doute l'ampleur des transferts qui seront effectués entre les générations issues de l'effondrement de la natalité et les générations issues du baby-boom.

✓ Une part importante des prestations du RPC retourne aussitôt dans les coffres du gouvernement sous forme de recettes fiscales plus élevées et d'une diminution des coûts des programmes de transfert, comme la SV et le SRG (partie 2.4 du présent chapitre).

✓ La génération issue du baby-boom s'échelonne sur une période d'une quinzaine d'années (de 1947 à 1962). Le système de capitalisation apparenté à un régime par répartition oblige les plus jeunes de la génération du baby-boom à financer une part plus importante des prestations de leurs « aînés » de la même génération. Cela va à l'encontre de la perception populaire voulant que la prochaine génération (suivant celle du baby-boom) paiera pour l'ensemble de la génération du

baby-boom.

✓ En raison de l'augmentation de l'espérance de vie, on en arrive à la conclusion que si l'âge de la retraite reste à 65 ans, même les taux de cotisation au RPC des jeunes travailleurs d'aujourd'hui (c.-à-d. les taux nivelés à l'âge d'adhésion) sont beaucoup plus élevés que le taux de cotisation global de 5,4 % en 1995. Dans le cas de la génération des personnes qui ont atteint l'âge de 18 ans en 1992, le taux correspondant à l'âge normal d'adhésion n'est inférieur que de 13 % au taux de répartition moyen à vie.

✓ Les générations qui paient les prestations des personnes issues du baby-boom récupéreront du moins partiellement leurs cotisations, étant donné qu'elles devraient toucher elles-mêmes des prestations pendant plus longtemps (avec l'augmentation de l'espérance de vie), prestations qui seront payées par les générations qui suivront. Ces dernières seront appelées à payer pour un nombre moins élevé de pensionnés, mais pendant plus longtemps.

✓ L'attrait grandissant qu'exercent les RPA et les REER sur les contribuables aura une incidence sur le revenu des personnes âgées et réduira les transferts entre générations. En effet, lorsque l'aide fiscale accordée en regard des REER, des RPA et des pensions du RPC est « retirée », le capital et les intérêts deviennent imposables. La croissance rapide des régimes d'épargne donnant droit à une aide fiscale (partie 2.1 du chapitre II) devrait contribuer à augmenter sensiblement les impôts que paieront les retraités issus de la génération du baby-boom et à réduire le coût des programmes liés au revenu, comme le SRG. Cela contribuera à alléger le fardeau fiscal des générations qui suivront.

Il a été jugé que la présente évaluation ne devait pas comporter d'estimation relative aux transferts entre générations et qu'il ne convenait pas d'envisager des moyens de réduire ces transferts. La complexité du système des avantages fiscaux consentis aux personnes âgées et son degré d'interaction rend extrêmement difficile ce travail. En outre, le fait de concentrer son examen sur le RPC seulement et de ne pas tenir compte des répercussions entre les différents programmes et sur le coût de l'impôt et les revenus introduit une distorsion dans l'évaluation des transferts nets entre générations effectués par l'entremise de la composante RPC de l'ensemble du système d'impôt, de transfert et de pension. Toute quantification des transferts entre générations devrait tenir compte à tout le moins de tous les transferts effectués dans l'ensemble du programme de sécurité sociale et du régime fiscal.

Déterminer en quoi consisterait un transfert « équitable » entre générations est, somme toute, un exercice bien relatif. La difficulté d'évaluer la contribution de chaque génération (dans un contexte où il n'y a pas de division distincte entre les générations) à la croissance réelle vient compliquer la tâche. Quoi qu'il en soit, la notion de transfert équitable entre générations comporte nécessairement une répartition équitable du fruit de la croissance économique.

Les pressions financières qu'occasionne actuellement la dette de l'État et le coût à la hausse d'autres programmes et services gouvernementaux auront des répercussions sur la question des transferts entre générations dans l'ensemble du système de programmes gouvernementaux et de dépenses fiscales.

Le choix aux citoyens

Si la croissance économique réelle se poursuit au cours du prochain siècle, la question fondamentale sera de déterminer ce que la population voudra « acheter » avec la nouvelle richesse de notre pays. Si les gens choisissent d'acheter des années supplémentaires de retraite (à la faveur de l'augmentation de l'espérance de vie) plutôt que d'autres biens et services publics (p. ex., éducation, soins de santé, etc.) ou que des biens de consommation, ils devront payer pour ces années supplémentaires en reportant une plus grande part de leur revenu pendant leurs années de vie active. Il se peut aussi que ces biens et services publics coûtent plus cher à l'avenir. Cette constatation vaut quel que soit le mode de financement du RPC et quelles que soient les tendances démographiques.

4.7 ANALYSE PAR MACRO-SIMULATION

Informetrica a effectué des simulations économétriques à l'aide de son modèle macro-économique actuel de l'économie canadienne afin de mesurer ce qui suit :

✓ les répercussions sur les principaux indicateurs économiques (c.-à-d. le produit intérieur brut réel, l'emploi, les salaires et les prix) et sur les secteurs industriels d'un passage immédiat des taux de cotisation au RPC actuels à des taux de répartition (y compris la composante des charges sociales) pour la période de 1992 à 2020, ainsi que les répercussions sur

le rendement et le maintien du RPC à un coût abordable;

✓ l'incidence de futurs niveaux d'immigration plus élevés et d'un taux de fécondité légèrement plus élevé sur l'économie, les ratios de dépendance, la productivité ainsi que le rendement et le maintien du RPC à un coût abordable.

4.7.1 Incidence du passage aux taux de répartition sur les principales variables économiques

L'hypothèse de base ou scénario de référence prévoit des taux de croissance réels de 1,2 % et de 1,4 % respectivement pour les périodes allant de 2001 à 2010 et de 2011 à 2020. Sur le plan démographique, les hypothèses émises sont toutefois semblables à celles qui se trouvent dans le Quinzième rapport actuariel sur le RPC¹⁷.

Cependant, on suppose, pour le reste de la décennie actuelle, une hausse du taux de rémunération réel inférieure à la croissance prévue en ce qui concerne la production réelle par employé, puisque la part de la productivité susceptible d'entraîner une rémunération est peu élevée.

Ce résultat diffère des données du dernier rapport actuariel sur le RPC dans lequel il était supposé que la hausse du taux de rémunération réel était égale à la production réelle par employé. Le contexte économique ayant servi à l'élaboration du « scénario de référence » a été rajusté de façon à refléter les résultats réels pour l'année 1993, alors que les politiques en vigueur nous permettent de supposer que le gouvernement accorde la priorité à la réduction de sa dette. Par conséquent, la faible amélioration de la productivité ne devrait entraîner qu'une très faible hausse du taux de rémunération au cours de la présente décennie.

Des efforts visant à équilibrer le compte du RPC en adoptant des taux de répartition nécessiteraient une hausse des taux de cotisation, ce qui entraînerait à tout le moins des répercussions temporaires telles qu'une hausse des salaires et des prix et une baisse de la production réelle et de l'emploi.

✓ l'adoption immédiate de taux de cotisation par répartition plus élevés aurait un effet négatif sur l'ensemble de la production pour les années 1990 et pour les cinq premières années de la décennie suivante ou à peu près, la production totale évaluée au cours du marché connaissant une diminution d'environ 0,4 à 0,5 % par année entre 1995 et 1998, selon le scénario de référence.

✓ L'augmentation du coût unitaire de la main-d'oeuvre et la diminution du nombre d'emplois auraient des répercussions nettement négatives sur le revenu réel disponible par habitant. Celles-ci seraient d'environ 0,8 à 1 % par année pour la période de 1995 à 1998, mais de moindre envergure par la suite (p. ex., 0,6 % en 2010).

✓ La position du RPC en ce qui concerne son actif financier se trouve améliorée. Le taux de cotisation des employés et des employeurs augmente respectivement d'environ 0,3 à 0,4 % du revenu brut personnel et de 0,5 à 0,7 % de la masse salariale pour chacune des années de la période allant de 1995 à 1998.

✓ Des augmentations à très court terme et à moyen terme des taux de cotisation (à partir du barème actuel à des taux de cotisation par répartition) auraient un léger effet négatif (de 0,1 à 0,7 % par année) sur la production et l'emploi dans pratiquement tous les secteurs industriels, particulièrement pour la période allant jusqu'à la fin des années 1990, au cours de laquelle l'écart entre les taux de répartition et le barème actuel est le plus grand. Pour la période allant de 1995 à 1998, la production totale au coût des facteurs de production diminuerait d'environ 0,4 % par année selon le scénario de référence. C'est dans le secteur public que la production serait le moins touchée.

Une hausse immédiate des taux de cotisation au RPC au niveau des taux de répartition contribuerait à augmenter le compte ou le Fonds de placement du RPC à l'avenir. Mais bien que l'équilibre du RPC s'en trouverait amélioré, il y aurait augmentation des besoins d'emprunt nets des deux paliers de gouvernement (3,5 % en 1995 et en 1996 et 2,2 % en 1998) en raison des prestations plus élevées d'assurance-chômage et d'aide sociale.

Comme les provinces financent leurs déficits budgétaires en émettant des emprunts et que les paiements découlant de la dette doivent être effectués à même les recettes générales, rien ne garantit qu'une hausse immédiate et importante des taux de cotisation au RPC entraînerait un allègement du « fardeau » pour les prochaines générations. Si la possibilité de faire des emprunts plus importants en raison de l'envergure du compte du RPC n'amenait pas les provinces à accroître leur déficit budgétaire et leur dette, le taux d'imposition réel combiné (taux d'imposition plus taux de cotisation au RPC) serait

au départ plus élevé par suite d'une hausse importante des taux, mais moins élevé par la suite⁷⁸.

Tant que l'augmentation annuelle de la productivité (évaluée selon le rendement de chaque employé) se situera aux alentours de 1 % ou moins, les perspectives de hausse du revenu réel disponible par habitant des personnes âgées (et du reste de la population) resteront incertaines pour les années 1990. Au-delà des années 1990, les perspectives de croissance s'améliorent quoiqu'on anticipe des taux d'augmentation inférieurs à ceux qui ont été enregistrés par le passé. Si la croissance de la productivité devait tomber nettement sous la barre du 1 % par année pendant une période relativement prolongée ou si les taux d'imposition devaient augmenter, les risques de diminution du revenu réel et de conflits éventuels entre les générations s'en trouveraient accrus.

4.7.2 Incidence de la variation du niveau d'immigration sur l'économie et le maintien du RPC à un coût abordable

Au cours des prochaines décennies, l'augmentation du nombre de personnes âgées sera en grande partie déterminée par la population actuelle et par les taux de mortalité à venir. Les prestations et les coûts du RPC pourraient changer selon les modifications apportées à l'âge auquel les personnes âgées deviennent admissibles à des prestations du RPC ou encore en modifiant les règles qui déterminent le taux d'augmentation des montants versés à chaque prestataire. Les responsables de l'élaboration des politiques pourraient aussi exercer une influence sur la croissance de la main-d'oeuvre (et, par conséquent, sur les recettes du RPC) en appliquant, entre autres, les politiques en matière d'immigration⁷⁹. À vrai dire, certains estiment que la politique en matière d'immigration peut être une solution au problème de financement du RPC.

Dans un deuxième temps, deux scénarios ont été formulés en ce qui concerne l'immigration :

✓ Le premier est un scénario modéré prévoyant une immigration (migration vers le Canada) stable à 250 000 personnes par année pour la période allant de 1994 à 2040, tandis que l'émigration (migration vers l'étranger) irait en augmentant pour atteindre 83 000 personnes par année en l'an 2000, après quoi elle demeurerait stable. Ces estimations s'apparentent aux hypothèses formulées dans le *Quinzième rapport actuariel* sur le RPC, selon lesquelles l'immigration nette s'établirait à environ 0,4 % de la population par année.

✓ Le second scénario repose sur une progression linéaire de l'immigration allant de 250 000 personnes en 1995 à un sommet de 350 000 personnes en 2040. Quant au niveau de l'émigration, il correspond à celui du premier scénario.⁸⁰

Les taux de fécondité s'appliquant aux deux scénarios ne s'écartent pas des taux actuels fournis par Statistique Canada (BSIF), qui se situent sous le seuil naturel de « renouvellement » des générations (1,8 pour le Québec et 1,85 pour le reste du Canada selon le *Quinzième rapport actuariel* sur le RPC). Une autre hypothèse veut que le taux de fécondité s'élève pour atteindre un ratio de remplacement de 2 pour 1 en l'an 2000⁸¹. Les taux de fécondité ont constitué un facteur important pour l'établissement du rapport entre les taux de cotisation à long terme au RPC et les prestations. Les taux de mortalité concordent avec les hypothèses de Statistique Canada qui sous-tendent les taux utilisés dans le dernier *Rapport actuariel* sur le RPC. Il a également été présumé que les futurs taux de représentation des hommes et des femmes seraient généralement semblables à ceux de Statistique Canada et du BSIF.

Voici les résultats de ces simulations :

✓ Ni le ratio de dépendance, ni le solde du RPC ne semblent sensibles aux variations du niveau d'immigration et du taux de fécondité; le nombre de personnes âgées dépendantes va augmenter pendant au moins les trente prochaines années, tandis que le nombre d'autres groupes dépendants particuliers (p. ex. les enfants) va diminuer. On compte actuellement deux personnes âgées de 65 ans et plus pour dix personnes actives sur le marché du travail, mais cette proportion va atteindre environ 4 pour 10 d'ici l'an 2030, soit à peu près la proportion qui existe actuellement dans le cas des enfants;

✓ À court terme, il y aurait augmentation des coûts financiers de l'État pendant la transition en raison des légères augmentations des paiements au titre du chômage, de l'éducation, de la santé et de l'aide sociale attribuables à la hausse de l'immigration. Mais à long terme, l'accroissement de la population (attribuable à l'immigration) peut donner lieu à une économie productive sans conséquences négatives pour le chômage ou influences connexes sur les dépenses publiques (y compris le RPC);

Informetrica a signalé que la pratique actuelle consistant à accroître les paiements du RPC seulement en fonction de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation prive effectivement les personnes qui ont atteint l'âge de 65 ans des

avantages découlant de l'augmentation de la productivité dans l'économie (alors que celles-ci ont contribué en partie à cette augmentation). À partir de cet âge, l'espérance de vie dépasse maintenant vingt ans. Par conséquent, avec une augmentation annuelle de la productivité de 1 %, le revenu par personne âgée demeurerait dépendant du versement des prestations du RPC, ce qui équivaut à la situation actuelle. Cette pratique vise une grande partie du reste du système de transfert de revenus de l'État pour les personnes âgées. Informetrica a constaté que si les paiements annuels du RPC étaient, par exemple, indexés à l'augmentation du taux de rémunération, le revenu par personne âgée augmenterait de 1 % par année, mais que celui du reste de la population (tiré principalement d'un emploi) diminuerait de 0,2 % par année.

4.8 CONCLUSIONS

✓ Lorsque la croissance prévue du revenu réel disponible sert d'indicateur, les taux de cotisation projetés ne constituent pas, en eux-mêmes, une indication que le coût du RPC deviendra inabordable. Le RPC sera abordable dans l'avenir moyennant le maintien d'un taux de croissance économique réel annuel d'au moins 1 %. d'autres facteurs pourraient toutefois influencer sur la « capacité » et sur la « volonté de payer » pour le RPC, notamment la proportion de la croissance réelle future (gains de productivité) qui serait consacrée à la croissance du revenu disponible personnel et la nécessité de financer d'autres programmes et de contribuer à payer ou à réduire la dette du gouvernement. d'autres augmentations des coûts prévus pour des éléments du RPC non reliés à la pension, comme les prestations d'invalidité et de survivant, influeraient aussi sur la capacité de payer pour l'ensemble du programme.

✓ La redistribution de la population dépendante des jeunes aux personnes âgées constitue une source de préoccupation, étant donné que le coût individuel que représente la population âgée (p. ex., frais médicaux, transferts du RPC, du RRQ, et de pensions, etc.) est plus élevé que celui de la population des jeunes. Ainsi, un nombre grandissant de personnes âgées recevront un certain soutien du RPC, du RRQ et de programmes complémentaires de transferts sociaux (SV, SRG et AAC et programmes provinciaux), et il faudra peut-être prévoir des allègements fiscaux pour les personnes âgées (crédits en raison de l'âge et crédits de pension). d'autres tendances démographiques (cycles d'immigration) et peut-être de plus grands besoins en matière de formation pourraient influencer à l'avenir sur le coût d'autres programmes gouvernementaux (soins de santé, éducation, etc.). Cette situation pourrait rendre moins abordables le RPC et d'autres programmes gouvernementaux à un moment où il faut payer des impôts supplémentaires afin de payer et de réduire la dette nationale.

✓ l'efficacité du RPC est accrue par ses effets sur les coûts nets des autres programmes destinés aux personnes âgées et sur les recettes fiscales recouvrées grâce aux pensions de retraite.

Une partie importante (environ 40 % en 1993) des paiements du RPC et du RRQ (18,16 milliards de dollars) est retournée aux gouvernements sous forme de recettes fiscales plus élevées ou d'une réduction des coûts de programmes complémentaires (SV, SRG et AAC). Lorsque des crédits d'impôt sont accordés pour les cotisations au RPC et au RRQ, les coûts nets des deux régimes dans le système de transfert fiscal sont d'environ 32 % moins élevés que les coûts bruts, sans tenir compte du traitement fiscal des cotisations de l'employeur.

✓ Les transferts entre générations sont mal compris et ne sont pas facilement mesurables. Ils constituent une conséquence inévitable de l'instauration d'un régime par répartition, en particulier si la période d'acquisition progressive du droit à des prestations complètes est très courte, comme cela a été le cas avec le RPC. Les transferts représentent un jugement de valeur politique et surviennent également dans d'autres programmes de transfert et d'aide fiscale (p. ex., SRG, RPA, REER, etc.). Si la génération de 1974 devait financer ses propres prestations de façon à éliminer toute possibilité de transferts entre générations dans le cadre du RPC, elle devrait verser des cotisations équivalant à plus de 87 % du taux de répartition prévu pour cette même génération..

✓ L'adoption immédiate de taux de cotisation par répartition aurait une incidence négative à court terme; le revenu réel disponible par habitant diminuerait de 0,8 % à 1,0 % par année, de 1995 à 1998.

✓ Si la croissance économique réelle se poursuit au cours du siècle prochain, la question fondamentale consiste à se demander ce que la population choisira d'« acheter » avec la fortune réelle plus grande du Canada. Si les gens choisissent d'acheter des années de retraite supplémentaires en raison de l'augmentation de l'espérance de vie plutôt que d'autres biens et services publics (p. ex., éducation, soins de santé, etc.) ou que des biens de consommation, ils devront alors payer pour ces années supplémentaires en reportant une plus grande partie de leurs revenus pendant leur vie active. Cette conclusion s'applique quel que soit le mode de financement du RPC.



Annexe

MANDAT POUR UNE ÉVALUATION DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

CONTEXTE DE L'ÉVALUATION

Le RPC a été conçu pour compléter d'autres éléments du système des pensions publiques et privées. Son rôle et ses objectifs ainsi que les préoccupations y afférentes ne peuvent être isolés de ceux de l'ensemble du système. D'autres explications se trouvent à l'annexe A.

PORTÉE DE L'ÉVALUATION

Les questions reliées au régime et celles se rattachant au contexte socio-économique dans lequel évolue le RPC sont trop vastes et complexes pour être toutes abordées de façon convenable dans l'évaluation. Par conséquent, l'évaluation sera concentrée sur un sous-ensemble de questions correspondant aux principales préoccupations soulevées dans les documents, au cours des discussions tenues avec des fonctionnaires de Santé Canada et dans le cadre du processus législatif relié au projet de loi C-39.

Afin d'offrir un accès plus rapide à l'analyse et aux conclusions de l'évaluation ainsi qu'une plus grande souplesse pour l'intégration d'autres questions pouvant être posées en cours d'analyse, il a été proposé de procéder à une évaluation en trois étapes. La première étape portera sur les pensions et le financement, la deuxième étape traitera des prestations accessoires et de toute autre question soulevée au cours de la première étape, et la troisième étape portera sur les communications. Cette troisième étape sera réalisée séparément, mais pas nécessairement à la suite des deux autres étapes.

Première étape : Pensions et financement

Partie A : Pension de retraite du RPC

1. Quelle est la proportion du revenu brut et du revenu net des retraités qui provient du RPC?
2. Quels sont les taux de remplacement du revenu des pensions de retraite du RPC et du système de pension de l'État dans son ensemble?

Partie B : Cotisations et financement

1. Est-ce qu'un RPC obligatoire et contributif est encore justifié compte tenu des modifications déjà apportées aux systèmes des pensions privés et de l'État et de celles en voie de l'être?
2. Le RPC remplit-il son rôle? Est-il important ou souhaitable que le Fonds du RPC maximise ses revenus d'intérêt de la même façon que les fonds de pension privés?
3. Les transferts entre générations par l'intermédiaire du RPC peuvent-ils être justifiés?
4. L'augmentation projetée des taux de cotisation et des prestations menace-t-elle le maintien du RPC dans sa forme actuelle?
5. Les considérations démographiques, financières et économiques pour l'avenir témoignent-elles en faveur du changement du mode de financement du RPC? Quels messages doivent être transmis aux Canadiens quant au rôle et à la viabilité du RPC?

Deuxième étape : Prestations accessoires et autres questions

1. Le RPC devrait-il offrir des prestations d'invalidité? Si oui, les critères d'admissibilité actuels sont-ils convenables? La définition d'invalidité est-elle appliquée de façon uniforme et équitable? Les dispositions actuelles favorisent-elles la rééducation et la réintégration de la population active?

2. Le RPC devrait-il offrir des prestations de survivant? Si oui, les dispositions actuelles sont-elles convenables?
3. En quoi les dispositions de partage des droits, les dispositions d'exclusion pour l'éducation des enfants et d'autres dispositions d'exclusion ainsi que les interactions entre ces diverses dispositions influent-elles sur les prestations et les taux de remplacement du revenu? Quelles sont les conséquences du partage obligatoire des droits pour les pensions de retraite et pour les prestations de survivant et d'invalidité?
4. Autres questions particulières pouvant se poser au cours de la première étape

Troisième étape : Communications

1. To La population est-elle assez informée au sujet des prestations accessoires du RPC?

MÉTHODES DE TRAVAIL

Pour l'évaluation, il y aura recours aux méthodes générales de travail suivantes :

1. un examen de journaux professionnels, d'analyses ministérielles et autres, de documents et de rapports d'orientation et des débats parlementaires;
2. des consultations avec le personnel du Ministère et avec des employés d'autres ministères et organismes fédéraux;
3. une analyse des données et des statistiques disponibles au sujet des coûts, des cotisants et des bénéficiaires jusqu'à ce jour;
4. une analyse des prévisions disponibles au sujet des coûts, des cotisants et des bénéficiaires futurs ainsi que des hypothèses de nature économique et démographique sur lesquelles sont fondées ces prévisions;
5. la mise au point et l'analyse de prévisions statistiques supplémentaires nécessaires pour répondre aux questions de l'évaluation et qui peuvent être obtenues facilement auprès de ministères et d'organismes fédéraux;
6. une analyse des liens qui existent entre le RPC, les programmes de transfert aux aînés, le régime fiscal pour les cotisants et les pensionnés, le système privé de pensions et d'autres instruments d'épargne;
7. une analyse comparative des méthodes de financement actuelles et d'autres méthodes.

De plus amples renseignements au sujet des questions de l'évaluation et des méthodes de travail se trouvent à l'annexe B.

ÉQUIPE D'ÉVALUATION

L'évaluation sera réalisée par la Direction générale de l'évaluation des programmes (DGEP), avec la collaboration de la Direction générale des programmes de la sécurité du revenu (DGPSR) et du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), et en consultation avec la Direction générale des politiques des programmes et de l'information (DGPPI) (et, si nécessaire, avec les ministères des Finances et du Revenu et Statistique Canada). L'équipe d'évaluation obtiendra, au besoin, l'aide de spécialistes contractuels. Elle travaillera sous l'autorité du directeur d'Évaluation des programmes. Un comité directeur composé des directeurs généraux de la DGEP, de Politique sur la sécurité du revenu et du RPC orientera les travaux.

PLAN DE TRAVAIL

En supposant qu'il sera facile d'obtenir les données et les statistiques nécessaires, il est proposé que soit terminée la rédaction d'un projet de rapport de la première étape dix mois au plus à la suite de l'approbation du mandat et de la mise sous contrat des spécialistes nécessaires. Toute modification devant être apportée à ce mandat pour la deuxième étape sera soumise à l'approbation du comité directeur lorsque sera terminée la rédaction de ce projet de rapport (ou avant ce moment).

Si aucune modification n'est apportée au mandat en vue de la deuxième étape, la rédaction du projet de rapport de cette deuxième étape devrait être terminée huit mois au plus après la présentation du projet de rapport de la première étape.

La méthode de travail pour la troisième étape sera élaborée en consultation avec la Direction générale des programmes. Une méthode de travail détaillée ainsi que les coûts prévus pour la troisième étape seront présentés au comité directeur six semaines au plus à la suite de l'approbation du présent mandat.

La première étape nécessitera l'apport de huit mois-personnes de la DGEP, de deux mois-personnes de la DGPSR et d'un

mois-personne du BSIF ainsi que 20 000 \$ pour les frais d'administration, de 1 000 à 10 000 \$ pour l'exploitation éventuelle de données par Statistique Canada (selon les données pouvant être obtenues de la DGPI) et de 100 000 à 160 000 \$ pour la mise sous contrat de spécialistes (de 121 000 à 190 000 \$, au total). En supposant qu'aucune "autre question" importante ne se pose à la question 4 de la deuxième étape, celle-ci nécessitera l'apport de six mois-personnes de la DGEP, d'un mois-personne de la DGPSR et d'un mois-personne du BSIF ainsi que 20 000 \$ pour les frais d'administration, de 1 000 à 6 000 \$ pour l'exploitation éventuelle de données par Statistique Canada et de 80 000 à 128 000 \$ pour la mise sous contrat de spécialistes (de 101 000 à 154 000 \$, au total).

RAPPORTS PROVISOIRES

L'équipe d'évaluation présentera, deux fois par mois, des rapports provisoires écrits au comité directeur.

APPROBATION

_____ date

R.J. Allen
Directeur général, DGEP

_____ date

Monique Plante
Sous-ministre adjointe, PSR

_____ Date

Francois Pouliot
Sous-ministre adjoint principal, SC

ANNEXE A -- CONTEXTE ET PERSPECTIVE

Le RPC comporte ses propres grands objectifs, comme un remplacement du revenu correspondant à 25 p. 100 des gains moyens de carrière jusqu'à concurrence du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP). La plupart de ces objectifs sont atteints automatiquement, car ils font partie intégrante de la conception même du Régime.

Au départ, le RPC a toutefois été conçu pour compléter le programme de la sécurité de la vieillesse qui existait alors afin de ne pas empiéter de façon indue sur le rôle des régimes de pension privés et pour laisser place à l'expansion future desdits régimes de pension privés. Ces objectifs font part du rôle que doit jouer le Régime dans l'ensemble du système de revenu de retraite et établissent un lien entre ce rôle et la gamme plus étendue des régimes de pension et des instruments d'épargne qui permettent d'atteindre les objectifs plus généraux de l'ensemble du système. Le rôle et la conception efficace du RPC, des divers types de prestations qu'il offre et du mode de financement constituent des "objectifs" du RPC qui dépendent du fonctionnement du système au sein duquel il est utilisé. Ces objectifs ainsi que leur importance relative peuvent changer si d'autres parties du système sont modifiées et si les autres parties présentent des surplus ou des lacunes par rapport aux prévisions ou aux buts poursuivis.

En outre, les prévisions et les buts poursuivis pour le RPC en particulier et pour le système de retraite en général ont été établis compte tenu des contextes économiques, sociaux et financiers d'alors. Ces contextes ont changé eux aussi. Le milieu financier est devenu plus restrictif, et les changements qui ont touché les contextes économiques national et international peuvent avoir suscité une plus grande incertitude au sujet de l'avenir. Le rôle des femmes et leur nombre au sein de la population active ont modifié le contexte social. Quant à la Charte des droits et libertés, elle a modifié le contexte juridique. Ces changements peuvent influencer directement sur le rôle et les objectifs du RPC, ou indirectement en vertu de leurs répercussions sur le rendement d'autres parties du système de retraite. Les conséquences des répercussions indirectes sur le rôle et les objectifs du RPC peuvent aller de pair avec les conséquences des répercussions directes, ou aller à l'encontre de celles-ci.

Voici le dernier point, qui n'est pas le moindre. Il semble que les facteurs financiers, économiques et démographiques incitent la population à se demander si la "promesse de pension" du RPC sera honorée lorsque les cotisants actuels atteindront l'âge de la retraite. Afin qu'elle le soit, à tout le moins en vertu des dispositions actuelles en matière de financement, les générations futures devront être prêtes à verser les prestations promises, et être en mesure de le faire.

Cette bonne volonté et cette possibilité ne dépendent pas seulement du nombre de dollars devant être prélevés dans le RPC et versés aux générations futures, mais aussi de l'ensemble de l'héritage que celles-ci toucheront sur le plan socio-économique. S'il devait être envisagé d'apporter des changements importants au RPC, il faudrait absolument se demander si l'adoption d'autres mesures serait favorable ou néfaste pour les générations futures. Des questions complexes se poseraient alors afin de savoir notamment de quelles façons les solutions de rechange influeraient sur la croissance économique, sur d'autres paiements de transfert et sur la dette globale du gouvernement.

ANNEXE B - - DÉTAILS AU SUJET DES MÉTHODES DE TRAVAIL

Rencontres avec les responsables

Dans le cadre de l'évaluation, il faudra obtenir des points de vue et des renseignements se rattachant aux questions posées au cours de l'évaluation en s'adressant aux responsables des ministères et organismes suivants :

- Santé Canada : la DGPSR, la DGPPi et le Secrétariat du Troisième âge;
- le BSIF;
- La Régie des Rentes
- d'autres ministères (p. ex., Finances, Revenu national et Statistique Canada) et organisations, selon les besoins et les recommandations.

Collecte de données et de renseignements

Afin d'obtenir des données et des renseignements autres que ceux pouvant être recueillis facilement auprès de Santé Canada, dans la documentation et dans les études et publications du gouvernement, il faudra s'assurer, selon les besoins, d'avoir la collaboration des groupes suivants :

- la DGPSR, pour des données supplémentaires au sujet de programmes;
- la DGPPi, pour des tableaux dressés dans le cadre de l'Enquête sur les finances des consommateurs et d'autres enquêtes;
- la DGPPi, pour des analyses de la structure de systèmes à l'aide des Modules pour l'analyse des programmes sociaux, impôts et transferts (MAPSIT) et du Modèle de simulation des politiques en matière de retraite et de revenu viager (LIPPS);
- le BSIF, pour les taux de prestations et de cotisations en vertu d'autres hypothèses et prises de conscience reliées à des contextes économiques et démographiques et à la conception d'autres programmes.

Lorsque les résultats de l'analyse seront connus, nous saurons s'il est nécessaire d'obtenir l'apport de Statistique Canada et/ou d'un entrepreneur en statistiques ainsi que du ministère des Finances. Il est tenu compte de ces possibilités dans les estimations des coûts.

Méthode d'analyse pour chacune des questions de l'évaluation

A : Pension de retraite du RPC

1. Analyse de données recueillies dans le cadre du programme, de données provenant de l'Enquête sur les finances des consommateurs et d'autres enquêtes, de données sur les régimes de pension privés et sur les REER ainsi que de données complémentaires se trouvant dans la documentation
2. Analyse de la documentation, de données découlant d'enquêtes, de la structure du système (MAPSIT) et des réactions comportementales fondées sur le cycle de vie (LIPPS)

B : Cotisations et financement

1. Regroupement et intégration des points A.1 et A.2 dans des contextes plus généraux sur les plans de l'économie et de régimes de pension privés et de l'État
2. Analyse des perceptions (fondées ou non) réelles et éventuelles au sujet de la nature et de l'objet du financement et du mode de financement et de leurs conséquences, de l'instabilité des coûts et des cotisations selon les taux d'intérêt

ainsi que de la nature et des rôles différents des régimes de pension des secteurs public et privé

3. Analyse et conséquences des transferts entre générations dans le Régime, dans le plus vaste secteur public et dans une économie dynamique encore plus vaste
4. Analyse de l'instabilité des taux bruts de cotisation prévus au RPC selon d'autres hypothèses au sujet des variables économiques et démographiques et selon les régimes d'épargne et de pension du secteur privé; analyse des conséquences pour les prestations et les cotisations nettes (après impôt et après transfert) en fonction de critères plus généraux, comme le PNB et la croissance économique
5. Regroupement et intégration des points B.2, B.3 et B.4 et analyse comparative des conséquences que peuvent avoir d'autres formules et méthodes de financement sur les plans financier, fiscal, économique et intergouvernemental

Des détails au sujet des méthodes de travail pour l'analyse des questions d'évaluation de la deuxième étape (prestations accessoires et autres questions) et de la troisième étape (communications) seront élaborés au cours de la première étape et présentés au comité directeur.



Notes de fin

Le mandat de l'évaluation du Régime de pensions du Canada est décrit à l'annexe I.

Circulaire du Conseil du Trésor (1977-47) : Évaluation des programmes effectuée par les ministères et organismes»; politique réitérée dans le Manuel de l'évaluation et de la vérification de l'administration fédérale de 1992.

Voir le Livre blanc sur le Régime de pensions du Canada , pp. 5, 7 et 23.

Le RPC, tout comme les programmes semblables de sécurité sociale dans d'autres pays (et contrairement aux régimes privés) n'est pas un régime capitalisé sur une base actuarielle. La méthodologie employée dans les rapports actuariels du RPC est passablement différente de celle qu'utilisent les régimes privés. Elle fait appel à des études de la trésorerie plutôt qu'aux traditionnelles études des valeurs actualisées. Les hypothèses actuarielles sont :

- i. les changements démographiques ou liés à la population probable qui comportent des projections des taux de fécondité, de mortalité et d'immigration; et
- ii. des hypothèses économiques qui intègrent les taux de majoration des prix et salaires ainsi que les taux d'intérêt obtenus sur le compte du RPC.

Cette méthode, qui s'apparente à la méthode de financement par répartition, est utilisée dans la grande majorité des régimes de sécurité sociale dans d'autres pays, y compris les États-Unis.

Les gains moyens ouvrant droit à pension sont établis à partir du moment où le cotisant atteint l'âge de 18 ans (à partir du 1er janvier 1966) jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de 65 ans. Le RPC a été mis en place progressivement. Les prestations maximales correspondant à 25 % des gains moyens rajustés n'ont pu être versées avant 1976; auparavant, les prestations de retraite du RPC étaient proportionnelles aux gains. Les derniers bénéficiaires toucheraient graduellement moins de prestations en proportion de leurs cotisations jusqu'au point de «maturation» ou selon le nombre maximal d'années de cotisation moins les exclusions admissibles pour les périodes de faible revenu, d'invalidité ou d'éducation des enfants. Certaines catégories de travailleurs sont exemptées de cotisations au RPC. Il s'agit des travailleurs gagnant moins que l'exemption annuelle de base qui était de 3 300 \$ en 1993, des travailleurs retraités ou des prestataires du RPC qui ont réintégré le marché du travail, des Canadiens qui travaillent à l'étranger pour le compte d'employeurs étrangers, des employés de gouvernements de l'étranger et des membres d'ordres religieux qui ont fait vœu de pauvreté. Selon les estimations, 92 % de la population active verse des cotisations au RPC.

Les relations intergouvernementales et le vieillissement de la population au Canada : les défis à relever , Conseil consultatif national sur le troisième âge, ministère des Approvisionnements et Services, mars 1991.

Cette loi et presque toutes les lois provinciales promulguées au cours des années 1980 ont rendu obligatoire l'acquisition des droits aux prestations après une courte période d'emploi. De plus, des modifications ont été apportées aux dispositions d'immobilisation des cotisations aux régimes de retraite professionnels. En vertu de dispositions législatives récentes, un travailleur ne perd pas ses cotisations de retraite lorsqu'il quitte un employeur.

Weitz, Harry : The Pension Promise : The Past and Future of Canada's Private Pension System , Thompson Canada Ltd, 1992 (M. Weitz a analysé les données de Statistique Canada).

Les pensions de retraite en fiducie; statistiques financières , Statistique Canada, 1991; Frenken, Hubert et Karen Maser: «Les régimes de pensions de l'employeur - Qui y participe?», l'emploi et le revenu en perspective , Statistique Canada, hiver 1992.

Environ 92 % des participants au régime ont adhéré, en 1986, à des régimes de pension à prestations déterminées, qui établissent les prestations de retraite selon les gains et le nombre d'années de service. La plupart des autres cotisants ont opté pour un régime à cotisations déterminées. Dans ce dernier régime, les cotisations accumulées et les revenus de placement servent à acheter une pension au moment de la retraite. En 1960, 1,8 million de travailleurs cotisaient à un RPA, ce qui représentait 34 % de la population active (c.-à-d. les personnes ayant un emploi et celles à la recherche d'un autre emploi), comparativement aux 4,2 millions de cotisants en 1988 qui représentaient 41 % de la population active (Les régimes de retraite au Canada, Statistique Canada, 1988).

L'emploi au futur : tertiarisation et polarisation , Conseil économique du Canada, 1990; aussi, Weitz, Harry, The Pension Promise : The Past and Future of Canada's Private Pension System , 1992. Environ 44 % de la population active cotisait à des régimes de retraite privés en 1978, mais seulement 41 % en 1988. Selon une autre source, moins d'un travailleur sur quatre cotisait à un RPA en 1990 (Frenken, Hubert, «C/QPP Costs and Private Pensions, Statistique Canada», Perspectives , automne 1993.

Frenken, C/QPP Costs and Private Pensions, 1993

Il se peut que les actifs accumulés ne reflètent pas exactement l'épargne-retraite comme telle, étant donné que le REER est parfois utilisé comme abri fiscal temporaire. Par exemple, les sorties de fonds des comptes REER en 1990 étaient en grande partie des retraits effectués par des personnes autres que les personnes âgées. On ne sait pas dans quelle mesure ces retraits sont attribuables à une retraite anticipée ou à l'utilisation du REER comme abri fiscal temporaire.

La proportion de déclarants cotisant à des REER est passée de 2 % en 1968 (quelque 172 200 personnes) à plus de 20 % en 1987 (environ 3,5 millions de personnes). Frenken, Hubert, Les REER - une aide fiscale à l'épargne-retraite, L'emploi et le revenu en perspective, Statistique Canada, hiver 1990

Frenken, Hubert : «Les REER - une aide fiscale à l'épargne- retraite», L'emploi et le revenu en perspective , Statistique Canada, hiver 1990.

Ingerman, S., et R. Rowley, Another Look At Tax Losses And Retirement Savings , Department of Economics Working Paper, Université McGill, janvier 1994.

The Pension Promise... , 1992

La répartition des prestations de retraite du RPC entre hommes et femmes n'est pas disponible (n.d.).

Les constatations présentées dans les parties 3.2.1 à 3.2.3 sont fondées sur une analyse des données de l'Enquête sur les

finances des consommateurs (EFC) de Statistique Canada pour 1981, 1989 et 1991. Il est à noter que les données de l'EFC pour 1986 et 1991 n'ont pas été corrigées et ne tiennent donc pas compte des sous-déclarations de revenu. Par exemple, les rapprochements effectués par Statistique Canada entre les données de l'EFC de 1986 et les données des comptes nationaux ont révélé que des revenus de certaines sources n'avaient pas été déclarés (p. ex., environ 10 % des revenus provenant du RPC ne figuraient pas dans les données de l'EFC de 1986). Cela a aussi été le cas pour d'importants revenus provenant d'autres sources (p. ex., des revenus de pensions de retraite et de placements. Toutefois, même avec des données corrigées, les écarts ne seraient pas assez importants pour modifier les conclusions de cette analyse.

Les tableaux auxiliaires qui ont servi à l'analyse des sous-ensembles de la population des personnes âgées (personnes âgées seules et couples, personnes âgées de 65 à 74 ans et personnes de 75 ans ou plus) se trouvent dans la section A, volume 3, annexe I, de l'étude technique de Paul Dickinson ou dans le volume des annexes du Rapport d'évaluation du programme de la sécurité de la vieillesse, septembre 1992 (Santé et Bien-être social Canada).

Les personnes âgées seules et les couples âgés représentaient respectivement 44 % et 56 % de la population de plus de 64 ans en 1991.

L'unité d'analyse est la «famille de recensement» plutôt que la «famille économique». Cette dernière ne donne pas un reflet assez fidèle de la situation des personnes âgées, car elle englobe tous les membres de la famille vivant sous un même toit. La «famille de recensement» constitue l'unité d'analyse la plus pertinente puisque d'autres programmes sociaux et certaines déductions fiscales pour les personnes âgées ne tiennent pas compte des ressources des autres membres de la famille, à l'exception du conjoint. La famille de recensement (FR = 1) désigne une personne non mariée, mari ou femme, qui ne partage pas une résidence avec un enfant qui n'a jamais été marié.

Les personnes âgées seules dans les familles de recensement constituées d'une personne (FR = 1) représentaient environ 92 % de toutes les personnes âgées seules en 1981 et en 1991; les couples âgés dans les familles de recensement constituées de deux personnes de plus de 65 ans (FR = 2) représentaient environ 89 % de tous les couples âgés pour chacune de ces années.

La part du revenu brut (avant impôt) provenant du RPC ou du RRQ et applicable à chaque groupe cible est égale au nombre de prestations reçues multiplié par la prestation moyenne par prestataire.

Voir le Rapport d'évaluation du Programme de la sécurité de la vieillesse, 1992. Les seuils de faible revenu (SFR) varient selon la taille de la famille et de la collectivité, ou les régions présentant un SFR (quatre régions urbaines et une région rurale). Ces seuils sont statistiquement établis à partir d'un échantillon des revenus et des habitudes de dépense de l'ensemble de la population. Jusqu'à la fin de l'année 1990, les SFR officiels étaient fondés sur les habitudes de dépense observées en 1978 (SFR fondés sur l'année 1978). Vers la fin de l'année 1990, les seuils de faible revenu ont été officiellement modifiés de manière à refléter les habitudes de dépense relevées lors du recensement de 1986 de Statistique Canada (SFR fondés sur l'année 1986). L'évaluation du Programme de la sécurité de la vieillesse utilise les seuils de faible revenu disponible fournis par Statistique Canada à l'égard des seuils de faible revenu brut correspondants. En 1989, environ 32 % des hommes seuls, 52 % des femmes seules et 12 % des couples âgés de 65 ans et plus avaient un revenu brut inférieur au SFR officiel. Cependant, seulement 17 % des hommes âgés seuls, 28 % des femmes âgées seules et 5 % des couples âgés avaient un revenu disponible inférieur au seuil de faible revenu disponible. En 1989, les seuils de faible revenu établis par Statistique Canada pour les zones urbaines et rurales se situaient entre 9 200 \$ et 13 500 \$ pour les personnes seules, et entre 12 500 \$ et 18 300 \$ pour les couples.

On se demande toutefois dans quelle mesure les SFR utilisés par Statistique Canada permettent réellement de mesurer avec exactitude la pauvreté chez les personnes âgées. Les conclusions au sujet de l'efficacité du programme en ce qui concerne les pauvres dépendent du choix des critères de mesure, notamment, l'utilisation des SFR. Par exemple, les personnes âgées n'ont pas les mêmes habitudes de dépense que les personnes plus jeunes, et les SFR ne reflètent pas ces différences dans les niveaux de vie. Voir l'évaluation du Programme de la sécurité de la vieillesse de 1992 et le document plus récent de Ruggeri, G.C., Howard, R. et Bluck, K., «The Incidence of Low Income Among the Elderly», Analyse de politiques, juin 1994. Les estimations des revenus de placements et de régimes de retraite privés pour 1989 (tableaux II-5 et II-6) sont fondées sur des échantillons de moins de cent personnes pour les hommes et les couples.

Une contribution moindre du «dernier payeur» au revenu disponible d'une personne ou d'un couple ne signifie toutefois pas nécessairement que le programme est moins efficace ou moins souhaitable, surtout si une prestation (p. ex., celle du RPC) réduit le coût d'un autre programme (p. ex., le SRG). Par ailleurs, lorsque les prestations d'un programme ajoutent assez peu au pouvoir d'achat des prestataires, il se peut que ceux-ci n'appuient pas du tout ledit programme.

Ces estimations ont été établies à partir de simulations du modèle MAPSIT (Modules pour l'analyse des programmes sociaux, impôts et transferts) et au moyen d'une évaluation des taux marginaux d'impôt réels applicables aux personnes âgées représentatives. Les MAPSIT modélisent les effets combinés de plusieurs programmes dans le système de transfert fiscal. Ils intègrent les taux marginaux d'impôt et les critères d'admissibilité aux prestations de la SV, du SRG et du RPC. Ils nous donnent une certaine indication du montant des prestations du RPC qui est effectivement conservé comme revenu disponible et du montant qui retourne immédiatement au gouvernement sous forme d'impôts sur le revenu ou de réductions des prestations en fonction du revenu.

Le SRG a été ajouté au système avant la SV parce que la SV est déjà fonction du revenu à des niveaux de revenu brut plus élevés et passera à des niveaux inférieurs du revenu réel si l'indexation de trois points de pourcentage sous le taux annuel d'inflation se poursuit. Dans cette analyse, la SV et le SRG viennent en dernier dans la série des avantages accordés aux personnes âgées, parce que l'objectif initial du RPC (en 1966) était d'assurer un remplacement du revenu correspondant à 43 % du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) ou du salaire moyen par activité économique, lorsque combiné avec la SV et le SRG. L'effet combiné des programmes dans le système de transfert fiscal en termes de remplacement du revenu (« effet système ») est illustré au tableau III-9. De plus, la viabilité de la SV comme programme universel continue de faire l'objet de débats aussi bien dans la presse écrite et parlée que dans les ouvrages spécialisés.

Bien que la décision d'insérer les crédits d'impôt avant les programmes de transfert dans l'agencement des valeurs ajoutées soit arbitraire, cela ne porte pas vraiment à conséquences. Puisque les allocations sont des crédits d'impôt plutôt que des exemptions ou des déductions, elles n'ont aucune incidence sur les taux marginaux d'impôt auxquels la valeur ajoutée du RPC est calculée, sauf pour deux exceptions mineures. Aux niveaux des revenus les plus bas, les crédits d'impôt réduisent la tranche à laquelle le taux d'imposition fédérale de 17 % s'applique en augmentant la tranche de revenu sur lequel il n'y a aucun impôt à payer. Le crédit d'impôt en raison de l'âge est maintenant fonction du revenu depuis le budget de février 1994, ce qui modifie d'environ 4 % à 7 % les taux marginaux d'imposition des personnes âgées dont le revenu brut se situe entre 25 921 \$ et 49 134 \$.

Une analyse théorique «dernier payeur» indiquerait que l'effet combiné du SRG lié au revenu et des programmes provinciaux connexes signifie que certaines personnes ayant de faibles niveaux de revenu durant leur vie active voient leurs prestations de retraite du RPC ou du RRQ s'envoler complètement en impôts. En Ontario, par exemple, une analyse «dernier payeur» indiquerait que la combinaison du programme du RRAG et du SRG fait en sorte qu'une personne ayant un petit revenu privé n'obtient presque aucune augmentation dans le revenu disponible provenant d'une moitié de la prestation maximale du RPC en dépit de plusieurs années de cotisation. La contribution du RPC au revenu (net) disponible réduit la contribution du SRG et du programme de RRAG au revenu disponible et le changement dans le revenu disponible risque d'être minime (cette question a été abordée dans l'étude de Dickinson de même que dans une étude récente de Thomas J. Courchesne, *Social Canada in the Millennium : Reform Imperatives and Restructuring Principles*, 1994).

L'abolition de programmes comme le SRG et le programme RRAG aurait pour effet d'accroître considérablement les valeurs «dernier payeur» des prestations du RPC versées aux personnes âgées à faible revenu, bien que leur revenu disponible s'en trouverait réduit. L'augmentation de la valeur nette «dernier payeur» des prestations du RPC en réduisant d'autres prestations aurait pour effet d'améliorer l'efficacité perçue du RPC, mais cela entraînerait une réduction de l'efficacité du système dans son ensemble.

L'unité d'analyse est la «famille de recensement» (voir note 18).

Ces estimations sont fondées sur une analyse «premier payeur» de cette incidence, et cette approche est expliquée à la partie 3.2.

Chapitre C-8, partie II, articles 46 à 51, Statuts du Canada, 1985. Bien que le taux de remplacement soit fixé à 25 % des gains moyens ouvrant droit à pension, il est en réalité de 24 %, car le montant des pensions est fondé sur la moyenne des

trois dernières années du MGAP, y compris l'année au cours de laquelle la pension de retraite devient exigible.

Un taux de remplacement de 70 % pour les pensions privées constitue l'objectif de nombreux RPA privés et de l'État. Étant donné que les retraités ne doivent pas payer d'assurance- chômage et de cotisations du RPC et qu'ils ne paient plus de frais reliés au travail, le taux de remplacement réel est supérieur à 70 % du revenu d'avant la retraite. Ces estimations ont été obtenues à partir de données provenant des simulations du MAPSIT et d'une évaluation des taux marginaux d'imposition réelle de personnes âgées représentatives.

La pension de retraite du RPC correspond à 25 % des gains moyens rajustés ouvrant droit à pension (MGAP) au cours de l'année de la retraite et des deux années précédentes.

En supposant un revenu du RPC nul à la retraite, la SV et le SRG ont remplacé 62 % et 31 % respectivement du revenu brut d'avant la retraite à 50 % et à 100 % des gains MGAP en 1993; au cours de cette même année, ils ont remplacé respectivement 76 % et 43 % du revenu disponible d'avant la retraite à 50 % et à 100 % des gains MGAP (voir l'étude préliminaire de Paul Dickinson, chapitre I, tableau I-3, page 43).

Le taux de rendement interne est le taux d'intérêt auquel la valeur actualisée des cotisations correspond selon la valeur actualisée des prestations.

Le ratio de la valeur actualisée est le rapport entre les valeurs actualisées des prestations et la valeur actualisée des cotisations. Le taux d'actualisation est le «coût d'opportunité» du capital, à savoir le rendement obtenu si les cotisations du RPC ont été investies dans un autre véhicule de placement considéré comme la meilleure solution de rechange disponible. Le problème est de savoir quel taux d'intérêt rapportera cette meilleure solution de rechange disponible lorsqu'on fait des projections pour plusieurs années à venir.

Les taux de rendement interne ont été calculés par Bernard Dussault, actuaire en chef du BSIF. Les valeurs actualisées, qui ont été calculées jusqu'à la génération de 1980 inclusivement, proviennent des sources suivantes :

- Dalgleish, Brenda, «Are Pensions Safe?, Why Canadians Cannot Count on Government to Secure a Golden Retirement», Maclean's, 22 mars 1992.

- Brown, Robert L., «The Future of the Canada/Quebec Pension Plans», Mimeo, Institute of Insurance and Pension Research, University of Waterloo, 1993.

Le calcul des valeurs actualisées pour la génération de l'an 2000 (aussi tiré de Brown, 1993) provient d'un document sur le RRQ rédigé par Jean-Claude Ménard de la Régie des rentes du Québec et publié dans les Délibérations de l'Institut canadien des actuaires, volume XXIII, n 1, novembre 1991. Seul M. Dussault a fourni des estimations des prestations en dollars par rapport aux ratios de cotisation en dollars relativement aux taux de rendement interne. Il est aussi possible de calculer les taux de rendement pour l'investissement public dans la SV, les soins médicaux aux personnes âgées, etc.

Ces interprétations figurent dans les travaux de Jean-Claude Ménard de la Régie des rentes du Québec, comme on l'a signalé à la réunion de l'Institut canadien des actuaires (Délibérations de l'Institut canadien des actuaires , volume XXIII, nE 1, novembre 1991). Elles ont également été publiées dans la presse écrite (Brenda Dalgleish, «Are Pensions Safe? Why Canadians Cannot Count on Government to Secure a Golden Retirement», Maclean's , March 22, 1992.

Il n'y a pas de solution facile pour convertir le ratio des valeurs actualisées en pourcentage du taux d'intérêt supposé.

Ces TRI ont aussi été calculés sans tenir compte des frais d'administration. Par ailleurs, ces calculs ne tiennent pas compte de la cotisation au RPC de l'employeur, car l'importance est attribuée au taux de rendement de chaque cotisant à titre d'employé. Les taux de rendement ont toutefois été calculés pour les travailleurs autonomes qui versent à la fois les cotisations au RPC de l'employeur et de l'employé. La deuxième étape de l'évaluation du RPC traitera de la convenance et de l'incidence de la cotisation de l'employeur. Les taux de rendement réels pour les cotisants se situent quelque part entre

les «taux des employés» et les «taux des travailleurs autonomes».

La mise en facteur explicite de la cotisation de l'employeur pour le calcul du rendement dans la pension de retraite du RPC d'un employé nécessiterait des hypothèses critiques, notamment en ce qui concerne la proportion dans laquelle la cotisation de l'employeur est transmise à l'employé au moyen de taux de salaires moins élevés, l'incidence sur la cotisation de l'employeur à son régime de pension pour les employés, la tranche d'imposition et les prestations de l'employeur. Le tableau III-11 présente les taux de rendement nominal à vie pour les travailleurs autonomes qui paient à la fois les cotisations de l'employeur et celles de l'employé.

Le rendement pour les hommes ou pour les femmes dépend de leur espérance de vie respective. L'espérance de vie est plus longue chez les femmes que chez les hommes.

La clause d'exclusion permet aux cotisants au RPC d'exclure 15 % (ou environ sept ans) de la période cotisable maximale de 47 ans (à partir de l'âge de 18 ans jusqu'à 64 ans) dans le calcul des prestations. Dans ce cas, on élimine les années où les cotisations ont été les plus faibles. Cela a aussi pour effet d'accroître le rendement même pour les personnes qui ont cotisé pendant toute la période cotisable.

Les caractéristiques qui font du RPC un régime à faible risque sont notamment la protection qu'il offre à l'échelle nationale, sa transférabilité intégrale, l'improbabilité que le répondant du régime fasse faillite, l'indexation totale des prestations en fonction de l'inflation, les importantes économies d'échelle dans les frais d'administration, un taux de rendement interne lié à la croissance des gains plutôt qu'au rendement volatile du capital investi et l'assurance que les cotisations de l'employé ne dépasseront pas 50 % du coût du régime. Ces avantages du RPC l'emportent largement sur les risques, comme la possibilité que les employeurs fassent faillite et ne remettent pas aux employés les cotisations versées par ces derniers au RPC ou la part de l'employeur.

B. Dussault, J. Bruce MacDonald et R. Morrison, Bureau du surintendant des institutions financières, Monographie actuarielle du Régime de pensions du Canada, 1995.

L'augmentation réelle prévue de 1 % de la moyenne annuelle des gains d'emploi, ou la différence entre les augmentations annuelles prévues de la moyenne des gains d'emploi (4,5 %) et les prix (3,5 %) pour ces projections du BSIF, correspond à la moyenne de 0,86 % établie sur 25 ans (1966-1991). (Quinzième rapport actuariel du RPC, p. 48).

Cela signifie aussi qu'il n'y a aucun revenu disponible dans le compte du RPC pour faire les paiements de pension; cela signifie qu'il n'y a aucun changement dans le solde du compte. Dans un véritable régime financé par répartition, tout manque à gagner doit être comblé par des cotisations plus élevées. La méthode (modifiée) de financement par (quasi) répartition du RPC est assez souple pour éviter des fluctuations fréquentes dans les taux de cotisation.

Pendant la période de 2017 à 2032, la « formule des quinze ans » permettra de rajuster les taux de cotisation de sorte que le ratio compte/dépenses se stabilisera à 2 en dedans de 15 ans. Autrement dit, le solde au compte du RPC serait suffisant pour verser deux ans de prestations si une entente fédérale-provinciale empêchait le renouvellement officiel de la législation concernant le RPC. Cet objectif peut être atteint à très long terme en vertu du barème actuel des taux de cotisation présenté dans le Quinzième rapport actuariel du RPC, bien que le compte de fin d'année présenterait un déficit de près de 19 milliards de dollars en 2019 avant de redevenir excédentaire en 2023. Ce rapport présente aussi des augmentations du barème des taux qui permettrait d'éviter une baisse aussi rapide du ratio compte-dépenses et du compte de fin d'année (tableau principal 1B) ou scénario B. Ce dernier scénario, qui n'envisagerait que l'application du barème actuel de 25 ans d'ici 1996 et l'application de la formule des quinze ans en 1997, signifie que le ratio compte-dépenses ne baisserait qu'à 1,56 de 2004 à 2006, avant d'augmenter de nouveau. Il faut aussi mentionner que le ratio compte-dépenses et le solde du compte de fin d'année seraient encore les mêmes en 2050 selon l'autre scénario décrit dans le tableau principal 1B comme si le barème actuel des taux de cotisation - le barème de 25 ans (tableau principal 1A ou scénario A) - était maintenu en vigueur jusqu'en 2016.

Les taux de cotisation comparables entre le scénario A (le barème actuel de vingt-cinq ans - barème fédéral-provincial actuel de 1992 à 2017) et le scénario B (barème de quinze ans à partir de 1997) seraient les suivants au cours des années

indiquées (chiffres du scénario B en caractères gras) : en l'an 2000, 6,6 %/7,16 %; en l'an 2010, 8,9 %/10,28 %; en l'an 2017, 10,73 %/12 %; en l'an 2030, 15,43 %/13,91 %. Les taux de cotisation du scénario B sont plus élevés jusqu'en l'an 2020, moment où les taux du scénario A commencent à être plus élevés (Quinzième rapport actuariel du RPC).

Des simulations effectuées par le BSIF révèlent que même une différence d'un quart de point de pourcentage dans la croissance réelle annuelle provoque des écarts importants. Les répercussions sur les taux de cotisation d'une croissance réelle dans la moyenne des gains sont du même ordre de grandeur que si la cause est un changement dans le taux d'inflation ou la croissance des gains. L'analyse de sensibilité montre qu'à défaut d'une forte augmentation ou d'une augmentation soutenue du taux de fécondité dans un proche avenir, toutes réductions importantes dans les taux de cotisation au RPC par rapport aux principales projections devraient provenir de variables économiques plutôt que de variables démographiques. Une augmentation de 0,25 % dans la croissance des gains réels fera passer le taux de cotisation prévu de 13,11 % à 12,7 % en l'an 2050 (Quatorzième rapport actuariel du RPC). Les variations des taux de croissance devraient avoir les mêmes répercussions sur les cotisations que lorsque sont utilisées les mêmes hypothèses concernant la croissance et le taux d'inflation ou le taux réel de croissance économique qui se trouvent dans le Quinzième rapport actuariel du RPC .

L'analyse adopte toutes les hypothèses économiques et démographiques du Quinzième rapport actuariel , qui sous-tendent les taux de cotisation prévus. Les hypothèses clés sont élaborées en fonction de l'«année ultime», qui est la première année de la période de projection où les valeurs prévues deviennent constantes. L'«année ultime» dans les hypothèses clés est l'an 2000. Après l'an 2000, le taux réel de croissance économique de 1 % (l'augmentation réelle dans la moyenne des gains) découle d'une croissance annuelle constante de 4,5 % et d'un taux d'inflation constant de 3,5 %.

Les taux de cotisation éventuels au RPC présentés dans le Quinzième rapport actuariel du RPC ou dans le scénario A sont pris comme tels. Au cours des dernières années, le taux croissant des prestations d'invalidité a toutefois dépassé de beaucoup leurs prévisions. Si cette tendance se maintient, le barème des taux du RPC devra peut-être être révisé à la hausse, à la suite du prochain examen quinquennal des taux de cotisation et des questions financières qu'effectueront, d'ici 1997, les ministres fédéral et provinciaux des Finances.

Dans un scénario d'indexation de l'impôt à 3 % de l'IPC par année jusqu'en 2010 et d'une indexation complète en fonction de l'inflation par année entre 2010 et 2030, le revenu réel disponible augmenterait de 14,6 % entre 1992 et 2030 à des gains bruts correspondant au MGAP. La croissance du revenu réel disponible avec une indexation d'impôt de 3 % de l'IPC jusqu'en 2030 serait de 4,5 %. Les taux d'imposition réels utilisés pour évaluer ces effets sur le revenu réel disponible entre 1992 et 2030 selon différents scénarios d'indexation de l'impôt comprennent les taux de cotisation au RPC dans l'avenir, moins le crédit d'impôt du RPC.

Si les taux de cotisation du scénario B étaient utilisés (la formule des quinze ans commence en 1997), l'augmentation estimée en pourcentage du revenu réel disponible entre 1995 et 2030 serait un peu plus élevée dans tous les scénarios prévoyant l'indexation de l'impôt) (p. ex., 33,3 % plutôt que 32,4 % selon l'indexation de l'impôt avec des gains correspondant au MGAP).

Ces données sont fondées sur des estimations antérieures (inédites) faites par l'actuaire en chef du BSIF, qui a tenu compte des taux de cotisation mentionnés dans le rapport actuariel précédent (Quatorzième rapport actuariel du RPC, décembre 1991). Dans ce cas, l'actuaire en chef du BSIF a estimé que le taux de cotisation projeté nécessaire pour financer les prestations du RPC augmenterait d'environ 2,7 % (passant de 13 % avec une croissance réelle de 1 % à 15,7 % sans croissance).

Une étude publiée par l'OCDE en 1993 indique que le coût des programmes de pension d'État au Canada, mesuré selon le pourcentage du produit intérieur brut, est plus bas que celui de n'importe quel autre pays du Groupe des Sept et que cette tendance se maintiendra au cours du prochain siècle (Pension Liabilities in the seven Major Economies , Paul van den Noord et Richard Herd, document de travail du département d'économie de l'OCDE, 1993, et selon The Economist du 13 août 1994, p. 21).

Cela laisse supposer qu'en l'absence du RPC, les impôts, qui seraient indexés au MGAP, constitueraient les seules retenues. La part de l'employé des cotisations au RPC réduirait le revenu brut du cotisant de 4,52 % à 50 % du MGAP, de

5,08 % à 100 % du MGAP et de 3,39 % à 150 % du MGAP.

Le SIMTAB est une microsimulation permettant d'analyser les effets des programmes de transferts fiscaux selon leurs coûts et les répercussions sur leur diffusion. Il s'agit d'un modèle statique qui ne tient compte que des effets du RPC sur les impôts fédéral et provinciaux et les coûts d'autres programmes fédéraux. Il ne tient pas compte des changements apportés aux majorations d'impôt provincial et aux programmes d'aide sociale des provinces.

Les cotisations de l'employeur au RPC peuvent être considérées, dans certains cas, davantage comme des dépenses de fonctionnement qui réduisent les profits, en supposant qu'elles sont absorbées en totalité ou en partie par l'employeur, et comme des impôts sur ces profits. Dans d'autres cas, elles peuvent être vues comme un élément de la rémunération de l'employé.

Selon une interprétation de cette analyse du coût net du RPC pour le gouvernement fédéral, l'existence du RPC peut réduire le décaissement possible pour le SRG et l'AAC à l'intention des personnes ayant un faible revenu. Les réductions se rattachant au coût de ces autres programmes sont attribuables aux liens généraux entre les programmes et le régime fiscal, et non au RPC à lui seul. Par ailleurs, tout porte à croire que même s'il est possible en théorie que le RPC et le régime fiscal enlèvent, pour le SRG, un montant net supérieur à ce que permet d'obtenir le RPC dans le cas de revenus très faibles, il ne semble pas que cette situation se soit produite. (Voir B. Dussault, J. Bruce MacDonald, R. Morrison, Bureau du surintendant des institutions financières, Monographie actuarielle sur le Régime de pensions du Canada, 1995).

Chawla, Raj, «Une société vieillissante : un autre point de vue», Tendances sociales canadiennes, printemps 1991.

Le ratio de dépendance est le rapport entre ceux qui ne font pas partie de la population active officielle et ceux qui en font partie. Les personnes qui ne font pas partie de la population active officielle (la population dépendante) peuvent être réparties comme suit :

- i. les jeunes (de 0 à 14 ans);
 - ii. les personnes âgées (65 ans et plus); et
 - iii. les autres personnes qui n'entrent ni dans la catégorie des jeunes ni dans celle des personnes âgées, à savoir les personnes en établissement, les étudiants à temps plein, les fournisseurs de soins à domicile, les personnes handicapées et les autres personnes incapables de travailler.
-

Les répercussions des changements prévus dans les ratios de dépendance au cours du siècle prochain, telles que prévues par Statistique Canada, ont été examinées dans une étude préliminaire d'Informetrica Limited intitulée Canada Pension Plan Evaluation, Macroeconomic and Longer-Term Economic Dimensions, 7 juillet 1994, page 21, et dans l'annexe F de ce rapport.

Gauthier, Pierre, «Les aînés au Canada», Tendances sociales canadiennes, Statistique Canada, automne 1991.

Aging Populations: the Social Policy Implications, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 1988.

Fellegi, Ivan P., «Can We Afford an Aging Society?», l'emploi et le revenu en perspective, Statistique Canada, 1991.

Fellegi, ibidem.

Akyeampong, Ernest R., «Les travailleurs découragés - Que sont-ils devenus?», L'emploi et le revenu en perspective, Statistique Canada, automne, 1992.

Wrage, Peter, The Effects of the Growth of Private and Public Pension Plans on Saving and Investment in Canada, Conseil

McDonald, Lynn P. et Richard A. Wanner, *Retirement in Canada*, Buttersworth Canada Ltd., 1990.

RPC, Quinzième rapport actuariel, p. 35

Voir annexe C, pp. 97 à 100, du Quinzième rapport actuariel du RPC pour une explication détaillée du passif actuariel non capitalisé du RPC et sa valeur estimative à la fin de 1991.

Le passif actuariel non capitalisé découle du manque de cotisations avant l'introduction du RPC et du fait que le taux des cotisations perçues depuis est inférieur au taux nivelé à l'âge d'adhésion (EAN). Le taux nivelé à l'âge d'adhésion est défini dans la note 75. L'estimation hypothétique d'un compte actuariel (le passif capitalisé plus le passif non capitalisé) est le montant juste suffisant pour payer toutes les prestations et tous les frais d'administration futurs pour les personnes admissibles de 18 ans et plus. Le passif non capitalisé du compte représente les cotisations estimatives futures (après 1991) au taux actuariel nivelé à l'âge d'adhésion de 18 ans.

Le Fonds du RPC dont il est question est le Fonds de placement du RPC, qui est le solde créditeur qui a été prêté aux provinces au cours des dernières années. Il faut le distinguer du compte du RPC dans lequel sont déposées les cotisations au RPC. Le compte du RPC comporte toujours un solde qui est nécessaire au cours des trois mois suivants lorsque sont versées les prestations et payés les frais d'administration. Les fonds excédentaires qui se trouvent dans ce compte sont prêtés aux provinces.

Institut canadien des actuaires, Groupe de travail sur le financement de la sécurité sociale, novembre 1993, p. 1, résumé.

Statistique Canada, *Comptes du bilan national, 1983-1992*, SC 13-214, Ottawa, 1993, (tableau 34).

Informetrica a fait aussi une évaluation macro-économique des répercussions que l'augmentation des taux de cotisation et les différents scénarios d'immigration auraient sur les variables économiques clés et l'abordabilité du régime. Ces répercussions sont mentionnées dans la section 4.7 du présent chapitre.

Bureau du surintendant des institutions financières, Régime de pensions du Canada, Quatorzième rapport actuariel, 31 décembre 1991, page 92.

Cela a été relevé dans une étude semblable effectuée par Paul Dickinson.

Investissement Canada, *Proceedings of a Conference on Infrastructure and the Economy : Evidence and Implications*, 3 et 4 juin 1994 (Ottawa, à paraître). Une importante source d'information en vue de cette étude a été le compte rendu d'une conférence récente de spécialistes portant sur l'infrastructure et l'économie.

Boadway, Robin, and David Wildasin, *Public Sector Economics*, (2nd ed.), Little, Brown & Co., 1984.

Ascah, Louis, *Public Pension Theory for the Real World*, septembre 1992 (document rédigé en vue de la conférence Employment, Distribution and Markets, The Jerome Levy Economics Institute of Bard College).

Les taux d'imposition n'augmenteraient pas à long terme si le traitement fiscal des RPA et des REER favorisait une augmentation nette dans le taux d'épargne nationale, la formation de capital et la croissance économique. Toutefois, il n'y a pas de consensus documenté sur cette question. Il faut souligner aussi dans ce contexte que les cotisants à des REER rembourseront une partie de ce transfert entre générations sous forme d'impôts plus élevés à la retraite. De même, certaines générations plus âgées ont pu accumuler leur épargne-retraite à un coût fiscal nettement moindre que les générations actuelles.

Le barème des taux de répartition établit les taux de cotisation qui permettraient d'amasser chaque année des sommes suffisantes pour payer les prestations et les frais d'administration pour l'année.

Le «taux nivelé à l'âge d'adhésion» (EAN) est le taux de cotisation payé par une génération durant son existence et qui, avec l'intérêt accumulé (à un taux estimatif de 6 % par année), produirait des recettes suffisantes juste à payer les prestations de la génération en question. En effet, le taux nivelé à l'âge d'adhésion est un taux de capitalisation intégrale pour une génération.

Prétendre que le taux de cotisation EAN n'atteindrait jamais le niveau de 10,7 % prévu pour 2035 serait en sous-estimer le coût. s'il avait été prévu d'accorder des prestations intégrales du RPC en 1976 après seulement dix ans de cotisation et d'accorder des prestations intégrales sans cotisations intégrales à partir de l'âge de 18 ans jusqu'en 2017, le taux nivelé à l'âge d'adhésion (EAN) serait bien au-dessus de 7,5 % mais probablement en deçà de 10,7 %. Une méthode de financement actuariel comme l'EAN serait plus abordable dans l'avenir, mais au prix d'être moins abordable dans le passé, le présent et l'avenir immédiat.

La génération issue du baby-boom est constituée de personnes nées entre 1947 et 1966, période pendant laquelle le Canada a connu un taux de natalité élevé après la Deuxième guerre mondiale. La génération subséquente est parfois appelée la génération issue de l'effondrement de la natalité car elle a connu un taux de natalité inférieur à celui de la génération précédente.

Cela a été fait afin de comparer les répercussions avec l'effet d'un taux de croissance ultime de 1 % d'ici l'an 2000, comme le prévoit le Quatorzième Rapport actuariel du RPC..

De la même façon, par exemple, un régime entièrement capitalisé permettrait, sans toutefois l'exiger, aux futures générations de travailleurs d'avoir des retenues fédérales moindres (impôts plus cotisations au RPC). Cela pourrait se traduire par une plus grande latitude à augmenter les taux d'imposition sur le revenu.

Deux autres façons de le faire, qui ne sont pas abordées ici, consistent à adopter des politiques fiscales et autres qui modifient les taux de fécondité des femmes pendant leurs années de procréation et à changer les incitatifs qui encouragent les travailleurs âgés à prendre une retraite anticipée.

Le dernier scénario est conforme aux promesses du parti au pouvoir qui, à l'automne 1993, a promis d'accroître progressivement les niveaux d'immigration dans l'avenir.

Cela laisse supposer que les femmes en âge de procréer n'auront pas plus de deux enfants. Cela se compare aux moyennes de 1,80 enfant pour le Québec et de 1,85 enfant pour le reste du Canada par femme en âge de procréer dans l'autre scénario.

Sondage Gallup et Allinvest Group, Canadians' Attitudes to Pensions and Pension Reform, 1985.

Conseil consultatif du Régime de pensions du Canada, Le niveau de sensibilisation aux régimes de pensions du Canada, rapport présenté au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, octobre 1989.

Régimes de retraite au Canada, 1986. 1988. Statistique Canada, 1988.

Sondage mené par Angus Reid, 1993.

Op. cit. , Dalgleish, 'Are Pensions Safe?' MacLean's , mars 1992.



Renvois de bas de page

- ¹ En 1989, le seuil de faible revenu établi par Statistique Canada pour les régions urbaines et rurales se situait entre 9 200 \$ et 13 500 \$ pour les personnes seules et entre 12 500 \$ et 18 300 \$ pour les couples.
- ² Ce taux de rendement ne comprend pas les placements dans des prestations d'invalidité et de survivant du RPC.
- ³ Voir le Livre blanc sur le Régime de pensions du Canada , pp. 5, 7 et 23.
- ⁴ x
- ⁵ Les relations intergouvernementales et le vieillissement de la population au Canada : les défis à relever , Conseil consultatif national sur le troisième âge, ministère des Approvisionnements et Services, mars 1991.
- ⁶ Cette loi et presque toutes les lois provinciales promulguées au cours des années 1980 ont rendu obligatoire l'acquisition des droits aux prestations après une courte période d'emploi. De plus, des modifications ont été apportées aux dispositions d'immobilisation des cotisations aux régimes de retraite professionnels. En vertu de dispositions législatives récentes, un travailleur ne perd pas ses cotisations de retraite lorsqu'il quitte un employeur.
- ⁷ Weitz, Harry : The Pension Promise : The Past and Future of Canada's Private Pension System , Thompson Canada Ltd, 1992 (M. Weitz a analysé les données de Statistique Canada).
- ⁸ Les pensions de retraite en fiducie; statistiques financières , Statistique Canada, 1991; Frenken, Hubert et Karen Maser: «Les régimes de pensions de l'employeur - Qui y participe?», l'emploi et le revenu en perspective , Statistique Canada, hiver 1992.

Environ 92 % des participants au régime ont adhéré, en 1986, à des régimes de pension à prestations déterminées, qui établissent les prestations de retraite selon les gains et le nombre d'années de service. La plupart des autres cotisants ont opté pour un régime à cotisations déterminées. Dans ce dernier régime, les cotisations accumulées et les revenus de placement servent à acheter une pension au moment de la retraite. En 1960, 1,8 million de travailleurs cotisaient à un RPA, ce qui représentait 34 % de la population active (c.-à-d. les personnes ayant un emploi et celles à la recherche d'un autre emploi), comparativement aux 4,2 millions de cotisants en 1988 qui représentaient 41 % de la population active (Les régimes de retraite au Canada, Statistique Canada, 1988).

- ⁹ L'emploi au futur : tertiarisation et polarisation , Conseil économique du Canada, 1990; aussi, Weitz, Harry, The Pension Promise : The Past and Future of Canada's Private Pension System , 1992. Environ 44 % de la population active cotisait à des régimes de retraite privés en 1978, mais seulement 41 % en 1988. Selon une autre source, moins d'un travailleur sur quatre cotisait à un RPA en 1990 (Frenken, Hubert, «C/QPP Costs and Private Pensions, Statistique Canada», Perspectives , automne 1993.

¹⁰ Frenken, C/QPP Costs and Private Pensions, 1993

¹¹ Il se peut que les actifs accumulés ne reflètent pas exactement l'épargne-retraite comme telle, étant donné que le REER est parfois utilisé comme abri fiscal temporaire. Par exemple, les sorties de fonds des comptes REER en 1990 étaient en grande partie des retraits effectués par des personnes autres que les personnes âgées. On ne sait pas dans quelle mesure ces retraits sont attribuables à une retraite anticipée ou à l'utilisation du REER comme abri fiscal temporaire.

La proportion de déclarants cotisant à des REER est passée de 2 % en 1968 (quelque 172 200 personnes) à plus de 20 % en 1987 (environ 3,5 millions de personnes). Frenken, Hubert, Les REER - une aide fiscale à l'épargne-retraite, L'emploi et le revenu en perspective, Statistique Canada, hiver 1990

¹² Frenken, Hubert : «Les REER - une aide fiscale à l'épargne- retraite», L'emploi et le revenu en perspective , Statistique Canada, hiver 1990.

¹³ Ingerman, S., et R. Rowley, Another Look At Tax Losses And Retirement Savings , Department of Economics Working Paper, Université McGill, janvier 1994.

¹⁴ The Pension Promise... , 1992

¹⁵ La répartition des prestations de retraite du RPC entre hommes et femmes n'est pas disponible (n.d.).

¹⁶ Les constatations présentées dans les parties 3.2.1 à 3.2.3 sont fondées sur une analyse des données de l'Enquête sur les finances des consommateurs (EFC) de Statistique Canada pour 1981, 1989 et 1991. Il est à noter que les données de l'EFC pour 1986 et 1991 n'ont pas été corrigées et ne tiennent donc pas compte des sous-déclarations de revenu. Par exemple, les rapprochements effectués par Statistique Canada entre les données de l'EFC de 1986 et les données des comptes nationaux ont révélé que des revenus de certaines sources n'avaient pas été déclarés (p. ex., environ 10 % des revenus provenant du RPC ne figuraient pas dans les données de l'EFC de 1986). Cela a aussi été le cas pour d'importants revenus provenant d'autres sources (p. ex., des revenus de pensions de retraite et de placements. Toutefois, même avec des données corrigées, les écarts ne seraient pas assez importants pour modifier les conclusions de cette analyse.

Les tableaux auxiliaires qui ont servi à l'analyse des sous-ensembles de la population des personnes âgées (personnes âgées seules et couples, personnes âgées de 65 à 74 ans et personnes de 75 ans ou plus) se trouvent dans la section A, volume 3, annexe I, de l'étude technique de Paul Dickinson ou dans le volume des annexes du Rapport d'évaluation du programme de la sécurité de la vieillesse, septembre 1992 (Santé et Bien-être social Canada).

¹⁷ Les personnes âgées seules et les couples âgés représentaient respectivement 44 % et 56 % de la population de plus de 64 ans en 1991.

18 L'unité d'analyse est la «famille de recensement» plutôt que la «famille économique». Cette dernière ne donne pas un reflet assez fidèle de la situation des personnes âgées, car elle englobe tous les membres de la famille vivant sous un même toit. La «famille de recensement» constitue l'unité d'analyse la plus pertinente puisque d'autres programmes sociaux et certaines déductions fiscales pour les personnes âgées ne tiennent pas compte des ressources des autres membres de la famille, à l'exception du conjoint. La famille de recensement (FR = 1) désigne une personne non mariée, mari ou femme, qui ne partage pas une résidence avec un enfant qui n'a jamais été marié.

Les personnes âgées seules dans les familles de recensement constituées d'une personne (FR = 1) représentaient environ 92 % de toutes les personnes âgées seules en 1981 et en 1991; les couples âgés dans les familles de recensement constituées de deux personnes de plus de 65 ans (FR = 2) représentaient environ 89 % de tous les couples âgés pour chacune de ces années.

19 La part du revenu brut (avant impôt) provenant du RPC ou du RRQ et applicable à chaque groupe cible est égale au nombre de prestations reçues multiplié par la prestation moyenne par prestataire.

20 x

21 Une contribution moindre du «dernier payeur» au revenu disponible d'une personne ou d'un couple ne signifie toutefois pas nécessairement que le programme est moins efficace ou moins souhaitable, surtout si une prestation (p. ex., celle du RPC) réduit le coût d'un autre programme (p. ex., le SRG). Par ailleurs, lorsque les prestations d'un programme ajoutent assez peu au pouvoir d'achat des prestataires, il se peut que ceux-ci n'appuient pas du tout ledit programme.

22 Ces estimations ont été établies à partir de simulations du modèle MAPSIT (Modules pour l'analyse des programmes sociaux, impôts et transferts) et au moyen d'une évaluation des taux marginaux d'impôt réels applicables aux personnes âgées représentatives. Les MAPSIT modélisent les effets combinés de plusieurs programmes dans le système de transfert fiscal. Ils intègrent les taux marginaux d'impôt et les critères d'admissibilité aux prestations de la SV, du SRG et du RPC. Ils nous donnent une certaine indication du montant des prestations du RPC qui est effectivement conservé comme revenu disponible et du montant qui retourne immédiatement au gouvernement sous forme d'impôts sur le revenu ou de réductions des prestations en fonction du revenu.

23 x

24 L'unité d'analyse est la «famille de recensement» (voir note 18).

25 Ces estimations sont fondées sur une analyse «premier payeur» de cette incidence, et cette approche est expliquée à la partie 3.2.

26 Chapitre C-8, partie II, articles 46 à 51, Statuts du Canada, 1985. Bien que le taux de remplacement soit fixé à 25 % des gains moyens ouvrant droit à pension, il est en réalité de 24 %, car le montant des pensions est fondé sur la moyenne des trois dernières années du MGAP, y compris l'année au cours de laquelle la pension de retraite devient exigible.

27 Un taux de remplacement de 70 % pour les pensions privées constitue l'objectif de nombreux RPA privés et de l'État. Étant donné que les retraités ne doivent pas payer d'assurance- chômage et de cotisations du RPC et qu'ils ne paient plus de frais reliés au travail, le taux de remplacement réel est supérieur à 70 % du revenu d'avant la retraite. Ces estimations ont été obtenues à partir de données provenant des simulations du MAPSIT et d'une évaluation des taux marginaux d'imposition réelle de personnes âgées représentatives.

28 La pension de retraite du RPC correspond à 25 % des gains moyens rajustés ouvrant droit à pension (MGAP) au cours de l'année de la retraite et des deux années précédentes.

- ²⁹ En supposant un revenu du RPC nul à la retraite, la SV et le SRG ont remplacé 62 % et 31 % respectivement du revenu brut d'avant la retraite à 50 % et à 100 % des gains MGAP en 1993; au cours de cette même année, ils ont remplacé respectivement 76 % et 43 % du revenu disponible d'avant la retraite à 50 % et à 100 % des gains MGAP (voir l'étude préliminaire de Paul Dickinson, chapitre I, tableau I-3, page 43).
- ³⁰ Le taux de rendement interne est le taux d'intérêt auquel la valeur actualisée des cotisations correspond selon la valeur actualisée des prestations.
- ³¹ Le ratio de la valeur actualisée est le rapport entre les valeurs actualisées des prestations et la valeur actualisée des cotisations. Le taux d'actualisation est le «coût d'opportunité» du capital, à savoir le rendement obtenu si les cotisations du RPC ont été investies dans un autre véhicule de placement considéré comme la meilleure solution de rechange disponible. Le problème est de savoir quel taux d'intérêt rapportera cette meilleure solution de rechange disponible lorsqu'on fait des projections pour plusieurs années à venir.
- ³² Les taux de rendement interne ont été calculés par Bernard Dussault, actuaire en chef du BSIF. Les valeurs actualisées, qui ont été calculées jusqu'à la génération de 1980 inclusivement, proviennent des sources suivantes :
- Dalglish, Brenda, «Are Pensions Safe?, Why Canadians Cannot Count on Government to Secure a Golden Retirement», Maclean's, 22 mars 1992.
 - Brown, Robert L., «The Future of the Canada/Quebec Pension Plans», Mimeo, Institute of Insurance and Pension Research, University of Waterloo, 1993.
- Le calcul des valeurs actualisées pour la génération de l'an 2000 (aussi tiré de Brown, 1993) provient d'un document sur le RRQ rédigé par Jean-Claude Ménard de la Régie des rentes du Québec et publié dans les Délibérations de l'Institut canadien des actuaires, volume XXIII, n 1, novembre 1991. Seul M. Dussault a fourni des estimations des prestations en dollars par rapport aux ratios de cotisation en dollars relativement aux taux de rendement interne. Il est aussi possible de calculer les taux de rendement pour l'investissement public dans la SV, les soins médicaux aux personnes âgées, etc.
- ³³ Ces interprétations figurent dans les travaux de Jean-Claude Ménard de la Régie des rentes du Québec, comme on l'a signalé à la réunion de l'Institut canadien des actuaires (Délibérations de l'Institut canadien des actuaires , volume XXIII, nE 1, novembre 1991). Elles ont également été publiées dans la presse écrite (Brenda Dalglish, «Are Pensions Safe? Why Canadians Cannot Count on Government to Secure a Golden Retirement», Maclean's , March 22, 1992.
- ³⁴ Il n'y a pas de solution facile pour convertir le ratio des valeurs actualisées en pourcentage du taux d'intérêt supposé.

³⁵ Ces TRI ont aussi été calculés sans tenir compte des frais d'administration. Par ailleurs, ces calculs ne tiennent pas compte de la cotisation au RPC de l'employeur, car l'importance est attribuée au taux de rendement de chaque cotisant à titre d'employé. Les taux de rendement ont toutefois été calculés pour les travailleurs autonomes qui versent à la fois les cotisations au RPC de l'employeur et de l'employé. La deuxième étape de l'évaluation du RPC traitera de la convenance et de l'incidence de la cotisation de l'employeur. Les taux de rendement réels pour les cotisants se situent quelque part entre les «taux des employés» et les «taux des travailleurs autonomes».

La mise en facteur explicite de la cotisation de l'employeur pour le calcul du rendement dans la pension de retraite du RPC d'un employé nécessiterait des hypothèses critiques, notamment en ce qui concerne la proportion dans laquelle la cotisation de l'employeur est transmise à l'employé au moyen de taux de salaires moins élevés, l'incidence sur la cotisation de l'employeur à son régime de pension pour les employés, la tranche d'imposition et les prestations de l'employeur. Le tableau III-11 présente les taux de rendement nominal à vie pour les travailleurs autonomes qui paient à la fois les cotisations de l'employeur et celles de l'employé.

³⁶ Le rendement pour les hommes ou pour les femmes dépend de leur espérance de vie respective. L'espérance de vie est plus longue chez les femmes que chez les hommes.

³⁷ La clause d'exclusion permet aux cotisants au RPC d'exclure 15 % (ou environ sept ans) de la période cotisable maximale de 47 ans (à partir de l'âge de 18 ans jusqu'à 64 ans) dans le calcul des prestations. Dans ce cas, on élimine les années où les cotisations ont été les plus faibles. Cela a aussi pour effet d'accroître le rendement même pour les personnes qui ont cotisé pendant toute la période cotisable.

³⁸ Les caractéristiques qui font du RPC un régime à faible risque sont notamment la protection qu'il offre à l'échelle nationale, sa transférabilité intégrale, l'improbabilité que le répondant du régime fasse faillite, l'indexation totale des prestations en fonction de l'inflation, les importantes économies d'échelle dans les frais d'administration, un taux de rendement interne lié à la croissance des gains plutôt qu'au rendement volatile du capital investi et l'assurance que les cotisations de l'employé ne dépasseront pas 50 % du coût du régime. Ces avantages du RPC l'emportent largement sur les risques, comme la possibilité que les employeurs fassent faillite et ne remettent pas aux employés les cotisations versées par ces derniers au RPC ou la part de l'employeur.

³⁹ B. Dussault, J. Bruce MacDonald et R. Morrison, Bureau du surintendant des institutions financières, Monographie actuarielle du Régime de pensions du Canada, 1995.

⁴⁰ L'augmentation réelle prévue de 1 % de la moyenne annuelle des gains d'emploi, ou la différence entre les augmentations annuelles prévues de la moyenne des gains d'emploi (4,5 %) et les prix (3,5 %) pour ces projections du BSIF, correspond à la moyenne de 0,86 % établie sur 25 ans (1966-1991). (Quinzième rapport actuariel du RPC, p. 48).

⁴¹ Cela signifie aussi qu'il n'y a aucun revenu disponible dans le compte du RPC pour faire les paiements de pension; cela signifie qu'il n'y a aucun changement dans le solde du compte. Dans un véritable régime financé par répartition, tout manque à gagner doit être comblé par des cotisations plus élevées. La méthode (modifiée) de financement par (quasi) répartition du RPC est assez souple pour éviter des fluctuations fréquentes dans les taux de cotisation.

⁴³ Des simulations effectuées par le BSIF révèlent que même une différence d'un quart de point de pourcentage dans la croissance réelle annuelle provoque des écarts importants. Les répercussions sur les taux de cotisation d'une croissance réelle dans la moyenne des gains sont du même ordre de grandeur que si la cause est un changement dans le taux d'inflation ou la croissance des gains. L'analyse de sensibilité montre qu'à défaut d'une forte augmentation ou d'une augmentation soutenue du taux de fécondité dans un proche avenir, toutes réductions importantes dans les taux de cotisation au RPC par rapport aux principales projections devraient provenir de variables économiques plutôt que de variables démographiques. Une augmentation de 0,25 % dans la croissance des gains réels fera passer le taux de cotisation prévu de 13,11 % à 12,7 % en l'an 2050 (Quatorzième rapport actuariel du RPC). Les variations des taux de croissance devraient avoir les mêmes répercussions sur les cotisations que lorsque sont utilisées les mêmes hypothèses concernant la croissance et le taux d'inflation ou le taux réel de croissance économique qui se trouvent dans le Quinzième rapport actuariel du RPC .

⁴⁴ L'analyse adopte toutes les hypothèses économiques et démographiques du Quinzième rapport actuariel , qui sous-tendent les taux de cotisation prévus. Les hypothèses clés sont élaborées en fonction de l'«année ultime», qui est la première année de la période de projection où les valeurs prévues deviennent constantes. L'«année ultime» dans les hypothèses clés est l'an 2000. Après l'an 2000, le taux réel de croissance économique de 1 % (l'augmentation réelle dans la moyenne des gains) découle d'une croissance annuelle constante de 4,5 % et d'un taux d'inflation constant de 3,5 %.

Les taux de cotisation éventuels au RPC présentés dans le Quinzième rapport actuariel du RPC ou dans le scénario A sont pris comme tels. Au cours des dernières années, le taux croissant des prestations d'invalidité a toutefois dépassé de beaucoup leurs prévisions. Si cette tendance se maintient, le barème des taux du RPC devra peut-être être révisé à la hausse, à la suite du prochain examen quinquennal des taux de cotisation et des questions financières qu'effectueront, d'ici 1997, les ministres fédéral et provinciaux des Finances.

⁴⁵ Dans un scénario d'indexation de l'impôt à 3 % de l'IPC par année jusqu'en 2010 et d'une indexation complète en fonction de l'inflation par année entre 2010 et 2030, le revenu réel disponible augmenterait de 14,6 % entre 1992 et 2030 à des gains bruts correspondant au MGAP. La croissance du revenu réel disponible avec une indexation d'impôt de 3 % de l'IPC jusqu'en 2030 serait de 4,5 %. Les taux d'imposition réels utilisés pour évaluer ces effets sur le revenu réel disponible entre 1992 et 2030 selon différents scénarios d'indexation de l'impôt comprennent les taux de cotisation au RPC dans l'avenir, moins le crédit d'impôt du RPC.

Si les taux de cotisation du scénario B étaient utilisés (la formule des quinze ans commence en 1997), l'augmentation estimée en pourcentage du revenu réel disponible entre 1995 et 2030 serait un peu plus élevée dans tous les scénarios prévoyant l'indexation de l'impôt) (p. ex., 33,3 % plutôt que 32,4 % selon l'indexation de l'impôt avec des gains correspondant au MGAP).

⁴⁶ Ces données sont fondées sur des estimations antérieures (inédites) faites par l'actuaire en chef du BSIF, qui a tenu compte des taux de cotisation mentionnés dans le rapport actuariel précédent (Quatorzième rapport actuariel du RPC, décembre 1991). Dans ce cas, l'actuaire en chef du BSIF a estimé que le taux de cotisation projeté nécessaire pour financer les prestations du RPC augmenterait d'environ 2,7 % (passant de 13 % avec une croissance réelle de 1 % à 15,7 % sans croissance).

- 47 Une étude publiée par l'OCDE en 1993 indique que le coût des programmes de pension d'État au Canada, mesuré selon le pourcentage du produit intérieur brut, est plus bas que celui de n'importe quel autre pays du Groupe des Sept et que cette tendance se maintiendra au cours du prochain siècle (*Pension Liabilities in the seven Major Economies* , Paul van den Noord et Richard Herd, document de travail du département d'économie de l'OCDE, 1993, et selon *The Economist* du 13 août 1994, p. 21).
- 48 Cela laisse supposer qu'en l'absence du RPC, les impôts, qui seraient indexés au MGAP, constitueraient les seules retenues. La part de l'employé des cotisations au RPC réduirait le revenu brut du cotisant de 4,52 % à 50 % du MGAP, de 5,08 % à 100 % du MGAP et de 3,39 % à 150 % du MGAP.
- 49 Le SIMTAB est une microsimulation permettant d'analyser les effets des programmes de transferts fiscaux selon leurs coûts et les répercussions sur leur diffusion. Il s'agit d'un modèle statique qui ne tient compte que des effets du RPC sur les impôts fédéral et provinciaux et les coûts d'autres programmes fédéraux. Il ne tient pas compte des changements apportés aux majorations d'impôt provincial et aux programmes d'aide sociale des provinces.
- 50 Les cotisations de l'employeur au RPC peuvent être considérées, dans certains cas, davantage comme des dépenses de fonctionnement qui réduisent les profits, en supposant qu'elles sont absorbées en totalité ou en partie par l'employeur, et comme des impôts sur ces profits. Dans d'autres cas, elles peuvent être vues comme un élément de la rémunération de l'employé.
- 51 Selon une interprétation de cette analyse du coût net du RPC pour le gouvernement fédéral, l'existence du RPC peut réduire le décaissement possible pour le SRG et l'AAC à l'intention des personnes ayant un faible revenu. Les réductions se rattachant au coût de ces autres programmes sont attribuables aux liens généraux entre les programmes et le régime fiscal, et non au RPC à lui seul. Par ailleurs, tout porte à croire que même s'il est possible en théorie que le RPC et le régime fiscal enlèvent, pour le SRG, un montant net supérieur à ce que permet d'obtenir le RPC dans le cas de revenus très faibles, il ne semble pas que cette situation se soit produite. (Voir B. Dussault, J. Bruce MacDonald, R. Morrison, Bureau du surintendant des institutions financières, Monographie actuarielle sur le Régime de pensions du Canada, 1995).
- 52 Chawla, Raj, «Une société vieillissante : un autre point de vue», *Tendances sociales canadiennes* , printemps 1991.
- 53 Le ratio de dépendance est le rapport entre ceux qui ne font pas partie de la population active officielle et ceux qui en font partie. Les personnes qui ne font pas partie de la population active officielle (la population dépendante) peuvent être réparties comme suit :
- i. les jeunes (de 0 à 14 ans);
 - ii. les personnes âgées (65 ans et plus); et
 - iii. les autres personnes qui n'entrent ni dans la catégorie des jeunes ni dans celle des personnes âgées, à savoir les personnes en établissement, les étudiants à temps plein, les fournisseurs de soins à domicile, les personnes handicapées et les autres personnes incapables de travailler.
- 54 Les répercussions des changements prévus dans les ratios de dépendance au cours du siècle prochain, telles que prévues par Statistique Canada, ont été examinées dans une étude préliminaire d'Informetrica Limited intitulée *Canada Pension Plan Evaluation, Macroeconomic and Longer-Term Economic Dimensions* , 7 juillet 1994, page 21, et dans l'annexe F de ce rapport.
- 55 Gauthier, Pierre, «Les aînés au Canada», *Tendances sociales canadiennes*, Statistique Canada, automne 1991.

- ⁵⁶ Aging Populations: the Social Policy Implications , Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 1988.
- ⁵⁷ Fellegi, Ivan P., «Can We Afford an Aging Society?», l'emploi et le revenu en perspective, Statistique Canada, 1991.
- ⁵⁸ Fellegi, ibidem
- ⁵⁹ Akyeampong, Ernest R., «Les travailleurs découragés - Que sont-ils devenus?», L'emploi et le revenu en perspective , Statistique Canada, automne, 1992.
- ⁶⁰ Wrage, Peter, The Effects of the Growth of Private and Public Pension Plans on Saving and Investment in Canada, Conseil économique du Canada.
- ⁶¹ McDonald, Lynn P. et Richard A. Wanner, Retirement in Canada , Buttersworth Canada Ltd., 1990.
- ⁶² RPC, Quinzième rapport actuariel , p. 35
- ⁶³ Voir annexe C, pp. 97 à 100, du Quinzième rapport actuariel du RPC pour une explication détaillée du passif actuariel non capitalisé du RPC et sa valeur estimative à la fin de 1991.

Le passif actuariel non capitalisé découle du manque de cotisations avant l'introduction du RPC et du fait que le taux des cotisations perçues depuis est inférieur au taux nivelé à l'âge d'adhésion (EAN). Le taux nivelé à l'âge d'adhésion est défini dans la note 75. L'estimation hypothétique d'un compte actuariel (le passif capitalisé plus le passif non capitalisé) est le montant juste suffisant pour payer toutes les prestations et tous les frais d'administration futurs pour les personnes admissibles de 18 ans et plus. Le passif non capitalisé du compte représente les cotisations estimatives futures (après 1991) au taux actuariel nivelé à l'âge d'adhésion de 18 ans.

Le Fonds du RPC dont il est question est le Fonds de placement du RPC, qui est le solde créditeur qui a été prêté aux provinces au cours des dernières années. Il faut le distinguer du compte du RPC dans lequel sont déposées les cotisations au RPC. Le compte du RPC comporte toujours un solde qui est nécessaire au cours des trois mois suivants lorsque sont versées les prestations et payés les frais d'administration. Les fonds excédentaires qui se trouvent dans ce compte sont prêtés aux provinces.

- ⁶⁴ Institut canadien des actuaires, Groupe de travail sur le financement de la sécurité sociale, novembre 1993, p. 1, résumé.
- ⁶⁵ Statistique Canada, Comptes du bilan national, 1983-1992, SC 13-214, Ottawa, 1993, (tableau 34).
- ⁶⁶ Informetrica a fait aussi une évaluation macro-économique des répercussions que l'augmentation des taux de cotisation et les différents scénarios d'immigration auraient sur les variables économiques clés et l'abordabilité du régime. Ces répercussions sont mentionnées dans la section 4.7 du présent chapitre.
- ⁶⁷ Bureau du surintendant des institutions financières, Régime de pensions du Canada, Quatorzième rapport actuariel , 31 décembre 1991, page 92.
- ⁶⁸ Cela a été relevé dans une étude semblable effectuée par Paul Dickinson.
- ⁶⁹ Investissement Canada, Proceedings of a Conference on Infrastructure and the Economy : Evidence and Implications , 3 et 4 juin 1994 (Ottawa, à paraître). Une importante source d'information en vue de cette étude a été le compte rendu d'une conférence récente de spécialistes portant sur l'infrastructure et l'économie.
- ⁷⁰ Boadway, Robin, and David Wildasin, Public Sector Economics , (2nd ed.), Little, Brown & Co., 1984.

- ⁷¹ Ascah, Louis, *Public Pension Theory for the Real World*, septembre 1992 (document rédigé en vue de la conférence *Employment, Distribution and Markets*, The Jerome Levy Economics Institute of Bard College).
- ⁷² Les taux d'imposition n'augmenteraient pas à long terme si le traitement fiscal des RPA et des REER favorisait une augmentation nette dans le taux d'épargne nationale, la formation de capital et la croissance économique. Toutefois, il n'y a pas de consensus documenté sur cette question. Il faut souligner aussi dans ce contexte que les cotisants à des REER rembourseront une partie de ce transfert entre générations sous forme d'impôts plus élevés à la retraite. De même, certaines générations plus âgées ont pu accumuler leur épargne-retraite à un coût fiscal nettement moindre que les générations actuelles.
- ⁷³ Pogue and Sgonce, «Social Security and Investment in Human Capital», *National Tax Journal*, 30, 1977.
- ⁷⁴ Le barème des taux de répartition établit les taux de cotisation qui permettraient d'amasser chaque année des sommes suffisantes pour payer les prestations et les frais d'administration pour l'année.
- ⁷⁵ Le «taux nivelé à l'âge d'adhésion» (EAN) est le taux de cotisation payé par une génération durant son existence et qui, avec l'intérêt accumulé (à un taux estimatif de 6 % par année), produirait des recettes suffisantes juste à payer les prestations de la génération en question. En effet, le taux nivelé à l'âge d'adhésion est un taux de capitalisation intégrale pour une génération.
- ⁷⁶ Prétendre que le taux de cotisation EAN n'atteindrait jamais le niveau de 10,7 % prévu pour 2035 serait en sous-estimer le coût. s'il avait été prévu d'accorder des prestations intégrales du RPC en 1976 après seulement dix ans de cotisation et d'accorder des prestations intégrales sans cotisations intégrales à partir de l'âge de 18 ans jusqu'en 2017, le taux nivelé à l'âge d'adhésion (EAN) serait bien au-dessus de 7,5 % mais probablement en deçà de 10,7 %. Une méthode de financement actuariel comme l'EAN serait plus abordable dans l'avenir, mais au prix d'être moins abordable dans le passé, le présent et l'avenir immédiat.
- La génération issue du baby-boom est constituée de personnes nées entre 1947 et 1966, période pendant laquelle le Canada a connu un taux de natalité élevé après la Deuxième guerre mondiale. La génération subséquente est parfois appelée la génération issue de l'effondrement de la natalité car elle a connu un taux de natalité inférieur à celui de la génération précédente.
- ⁷⁷ Cela a été fait afin de comparer les répercussions avec l'effet d'un taux de croissance ultime de 1 % d'ici l'an 2000, comme le prévoit le Quatorzième Rapport actuariel du RPC..
- ⁷⁸ De la même façon, par exemple, un régime entièrement capitalisé permettrait, sans toutefois l'exiger, aux futures générations de travailleurs d'avoir des retenues fédérales moindres (impôts plus cotisations au RPC). Cela pourrait se traduire par une plus grande latitude à augmenter les taux d'imposition sur le revenu.
- ⁷⁹ Deux autres façons de le faire, qui ne sont pas abordées ici, consistent à adopter des politiques fiscales et autres qui modifient les taux de fécondité des femmes pendant leurs années de procréation et à changer les incitatifs qui encouragent les travailleurs âgés à prendre une retraite anticipée.
- ⁸⁰ Le dernier scénario est conforme aux promesses du parti au pouvoir qui, à l'automne 1993, a promis d'accroître progressivement les niveaux d'immigration dans l'avenir.
- ⁸¹ Cela laisse supposer que les femmes en âge de procréer n'auront pas plus de deux enfants. Cela se compare aux moyennes de 1,80 enfant pour le Québec et de 1,85 enfant pour le reste du Canada par femme en âge de procréer dans l'autre scénario.

- 82 Sondage Gallup et Allenvest Group, Canadians' Attitudes to Pensions and Pension Reform, 1985.
- 83 Conseil consultatif du Régime de pensions du Canada, Le niveau de sensibilisation aux régimes de pensions du Canada, rapport présenté au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, octobre 1989.
- 84 Régimes de retraite au Canada, 1986. 1988. Statistique Canada, 1988.
- 85 Sondage mené par Angus Reid, 1993.
- 86 Op. cit. , Dalglish, 'Are Pensions Safe?' MacLean's , mars 1992.
- 87 D.R. Hartley Consultants Limited, A Communications Strategy for the Canada Pension Plan , Ottawa, 30 septembre 1992.